

**Julkiset jätehuoltokonsernit ja energiayhtiöt
Suomen kierrätysmarkkinoilla –
Välttämättömiä julkisia palveluita vai verovarojen väärinkäyttöä?**

Sisällysluettelo

I. Yhteenveto	3
II. Selvityksen tausta ja kysymyksenasettelu.....	5
III. Jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoita koskevat lakiuudistushankkeet ja niiden tavoitteet	8
A. Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaukset	8
B. Jätelain muutos, osa I.....	9
C. Jätelain muutos, osa II.....	9
D. Jätelain muutos, kiertotalouslaki ja jatkokehitys, osa III	9
IV. Nykytilan kuvaus.....	10
A. Jätehuollon järjestämisen kannalta relevantin lainsäädännön keskeisten periaatteiden kuvaus	10
i. Jätelaki (646/2011)	10
ii. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)	12
iii. Kuntalaki (646/2011).....	14
iv. Kilpailulaki (948/2011).....	15
v. Asian kannalta relevantti EU-oikeudellinen sääntely	16
B. Kuntien jätehuollon järjestämistä koskevien käytäntöjen kuvaus lyhyesti.....	18
i. Kunnan eri tehtävät jätehuollossa	18
ii. Kuntavastuun piiriin kuuluva toiminta	18
iii. TSV-toiminta	19
iv. Kunnallisten energiayhtiöiden toiminta.....	19
C. Jätehuoltoa koskevat KKV:n aiemmat selvitykset	20
V. Jätehuollosta ja siihen liittyvistä kilpailuneutraliteettikysymyksistä Ruotsissa ja Tanskassa	23
i. Ruotsi	23
ii. Tanska	25
VI. Suomen jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoiden tarkastelu ja analyysi tapausesimerkein	29
i. Vantaan Energia.....	29
ii. Oulun Energia, Syklo Oy ja Kiertokaari Oy	33
iii. Biosairila Oy ja Metsäsairila Oy.....	37
iv. Riikinvoima Oy.....	40
v. Perusmaksut	43
vi. Kokoavia huomioita kilpailuneutraliteetin ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta	46
VII. Johtopäätökset ja toimenpidesuosituksset	49

I. Yhteenveto

Selvityksen perusteella Suomen jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoiden viime vuosien kehityksessä voidaan tunnistaa merkittäviä haasteita kilpailuneutraliteetin ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Kuntaomisteisten yhtiöiden toiminnan laajentuminen uusille markkinoille on johtanut tilanteeseen, jossa julkiset ja yksityiset toimijat kilpailevat enenevässä määrin samoilla markkinoilla epätasavertaisin ehdoin.

Kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden toiminnassa yhdistyy tyypillisesti sekä kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jääviä toimintoja (kuntavastuulle kuuluvat jätehuollon palvelut sekä TSV-palvelun tarjoaminen aidossa markkinapuutetilanteessa) että sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluvaa toimintaa (markkinaehtoinen palvelutuotanto). Kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta olisikin keskeistä varmistaa, että kuntaomisteiset jätehuoltoyhtiöt tarjoavat TSV-palvelua ainoastaan aidossa markkinapuutetilanteessa. Nykytilanteessa TSV-palveluiden raportointi- ja soveltamiskäytäntöihin liittyy kuitenkin merkittäviä haasteita.

Kilpailuneutraliteetin kannalta on myös jo lähtökohtaisesti ongelmallista, mikäli lakisääteistä julkista palvelua tuottava yhtiö toimii samanaikaisesti myös kilpailuilla markkinoilla. Näin on erityisesti tilanteessa, jossa julkisen toimijan markkinaehtoinen toiminta on laajamittaista. Kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi lähtökohtana tulisikin olla markkinaehtoisen toiminnan eriyttäminen kunnallisesta jätehuoltoyhtiöstä erilliseen yhtiöön. Tällöinkin on varmistuttava siitä, että yhtiöiden väliset suhteet on järjestetty sääntelyn edellyttämällä tavalla markkinaehtoisesti.

Selvityksen perusteella kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta keskeisen asiakokonaisuuden muodostavat kunnallisesti omistettujen jätteenpolttolaitosten toiminta ja niiden yhteydet kunnallisiin jätehuoltoyhtiöihin, joiden seurauksena kunnallisille jätehuoltoyhtiöille syntyy kannustin ohjata mahdollisimman suuri osa keräämästään polttokelpoisesta jätteestä jätevoimalaitoksessa poltettavaksi. On myös löydettävissä esimerkkejä tilanteista, joissa ylimääräistä polttokapasiteettia on ryhdytty tarjoamaan kilpailuilla markkinoilla kuntavastuulle kuuluvan polttokelpoisen jätteen määrän osoittauduttua riittämättömäksi täyttämään laitoksen kapasiteettia.

Omana asiakokonaisuutenaan selvityksessä nousivat esiin merkittävät julkiset investoinnit kiertotalouteen liittyvään uuteen liiketoimintaan (biokaasulaitokset, muovinkäsittelylaitokset). Näiden investointien osalta kysymyksiä herättää se, missä määrin kyseisen kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan liiketoiminnan harjoittaminen ylipäättään kuuluu investointeja tekevissä yhtiöissä määräysvaltaa käyttävien kaupunkien ja kuntien toimialaan. Toisaalta näihin mittaviin, kilpailuilla markkinoilla harjoitettavaan liiketoimintaan kohdistuviin julkisiin investointeihin voi potentiaalisesti liittyä myös valtiontukioikeudellisia ongelmia, joiden välttäminen edellyttää investointien huolellista valtiontukioikeudellista arviointia ennen investoinneista päättämistä.

Huomioiden edellä kuvatut havainnot Suomen jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoiden viimeaikaisesta kehityksestä selvityksessä esitetään seuraavat yleiset toimenpidesuosituks:

1. Jätelakia uudistettaessa TSV-palvelun käyttöedellytykset tulee rajata nykyistä tehokkaammin vain todellisiin markkinapuutetilanteisiin ja kunnallisia jätehuoltoyhtiöitä tulee velvoittaa luopumaan kilpailuilla markkinoilla tapahtuvasta liiketoiminnasta tarkoituksenmukaisen siirtymäajan jälkeen.
2. Suomessa tulee arvioida uudelleen jätteenpolttokapasiteetin roolia markkinoilla ja pyrkiä edistämään toimintamalleja, jotka lisäävät kierrätystä kuntavastuulle kuuluvassa jätehuollossa.
3. Julkisia investointeja tulee tarkastella nykyistä kriittisemmin paitsi EU:n valtiontukisääntelyn noudattamisen varmistamiseksi myös yleisemmin investointien kokonaistaloudellisen tehokkuuden ja yhteiskunnallisen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta.

Näiden yleisten toimenpidesuosituksien täytäntöönpanemiseksi selvityksessä esitetään seuraavat lainsäädännön uudistamista koskevat suositukset:

1. TSV-palvelua koskevan sääntelyn noudattamisen tehostamiseksi valvovan viranomaisen tulee voida määrätä kunnalliselle jätehuoltoyhtiölle seuraamusmaksu, jos TSV-palvelua havaitaan tarjotun ilman todellista markkinapuutetta. Lisäksi kunnallinen jätehuoltoyhtiö tulee velvoittaa kieltäytymään tarjoamasta siltä pyydettyä TSV-palvelua, jos sen oman arvion mukaan TSV-palvelua koskevalle pyynnölle ei ole todellista perustetta.
2. Lakisääteisiä jätehuollon palvelutehtäviä suorittavia kunnallisia jätehuoltoyhtiöitä tulee kieltää tarjoamasta palveluitaan kilpailuilla markkinoilla riittävän ja tarkoituksenmukaisen siirtymäajan jälkeen.
3. Uudessa kiertotalouslaissa tulee säätää kuntiin ja kunnallisiin jätehuoltoyhtiöihin kohdistuvasta veloitteesta eriyttää niiden omistamat jätteenpolttolaitokset ja biokäsittelylaitokset jätehuollon lakisääteisistä palvelutehtävistä vastaavasta kunnallisesta yhtiöstä erilliseen yhtiöön sekä kilpailuttaa kuntavastuulla kerätyn jätteen energiahyödyntämiseen ja biokäsittelyyn liittyvät palvelut kaikissa tilanteissa.
4. On vakavasti harkittava, onko jätehuollon perusmaksulle enää perusteita nykyisessä markkinatilanteessa vai tuleeko siitä luopua kokonaisuudessaan.
5. Kuntalaissa on syytä tuoda nimenomaisesti esille, ettei kunnan tehtäviin pääsääntöisesti kuulu sellaisen laajamittaisen kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan elinkeinotoiminnan harjoittaminen (ml. toimiminen yhtiön osakkeenomistajana), jolla ei ole välitöntä liityntää kunnan asukkailleen järjestämiin palveluihin tai muutoinkaan kunnalle kuuluviin lakisääteisiin tehtäviin. Lisäksi on harkittava kunnalle sallitun toiminnan paikallista luonnetta korostavan nimenomaisen säännöksen sisällyttämistä kuntalakiin Ruotsin kuntalakia vastaavasti.

II. Selvityksen tausta ja kysymyksenasettelu

Tämän selvityksen tarkoituksena on arvioida Suomen jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoiden viimeaikaista kehitystä. Selvityksessä tarkastellaan erityisesti julkisten jätehuolto- ja energiakonsernien toimintaa kilpailuneutraliteetin toteutumisen näkökulmasta sekä annetaan toimenpidesuosituksia jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi.

Kunnilla on Suomessa jätelakiin perustuva velvoite järjestää jätehuolto kotitalouksissa ja kuntien palvelutoiminnassa syntyvälle jätteelle. Tämän lakisääteisen tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kustannukset rahoitetaan julkisella jätemaksulla. Tyypillisesti kunnat ovat organisoineet jätehuoltotehtävänsä hoitamisen perustamalla usean kunnan yhdessä omistaman alueellisen jätehuoltoyhtiön.

Viime vuosina kunnalliset yhtiöt ovat kuitenkin laajentaneet toimintaansa markkinoille erityisesti jätehuollon, energiasektorin ja kiertotalouden aloilla. Uusi erityispiirre on, että nämä yhtiöt laajentavat liiketoimintaansa myös omistajakuntiensa rajojen ulkopuolelle.

Kunnallisten yhtiöiden toimintaan sisältyykin piirteitä, joita on vaikea yhdistää kunnan lakisääteisiin tehtäviin. Miten on esimerkiksi mahdollista, että Italiasta rahdataan satoja tuhansia tonneja jätettä poltettavaksi Suomessa? Toisaalta jätehuollon kunnalliset toiminnot eivät enää rajoitu pelkästään yhdyskuntajätteen käsittelyyn, vaan yhtiöt myyvät kierrätyspalveluja, jätteenkäsittelykapasiteettia ja kierrätysmateriaaleja myös yksityisille yrityksille. Samalla kunnalliset energiayhtiöt investoivat voimakkaasti uusiin kehityshankkeisiin.

Edellä kuvatun pohjalta onkin perusteltua kysyä: 1) *vääristävätkö julkiset investoinnit kilpailua markkinoilla EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntelyn vastaisesti*, ja 2) *ovatko tehdyt investoinnit perusteltuja arvioitaessa niitä yhteiskunnan kokonaistaloudellisen tehokkuuden näkökulmasta?* EU:n valtiontukioikeuden yksi keskeisistä arviointiperusteista on ns. markkinataloustoimijaperiaate. Toimisiko tavanomainen markkinatoimija siten kuin eräät julkiset energia- ja jätehuoltokonsernit ovat viime vuosina Suomessa toimineet?

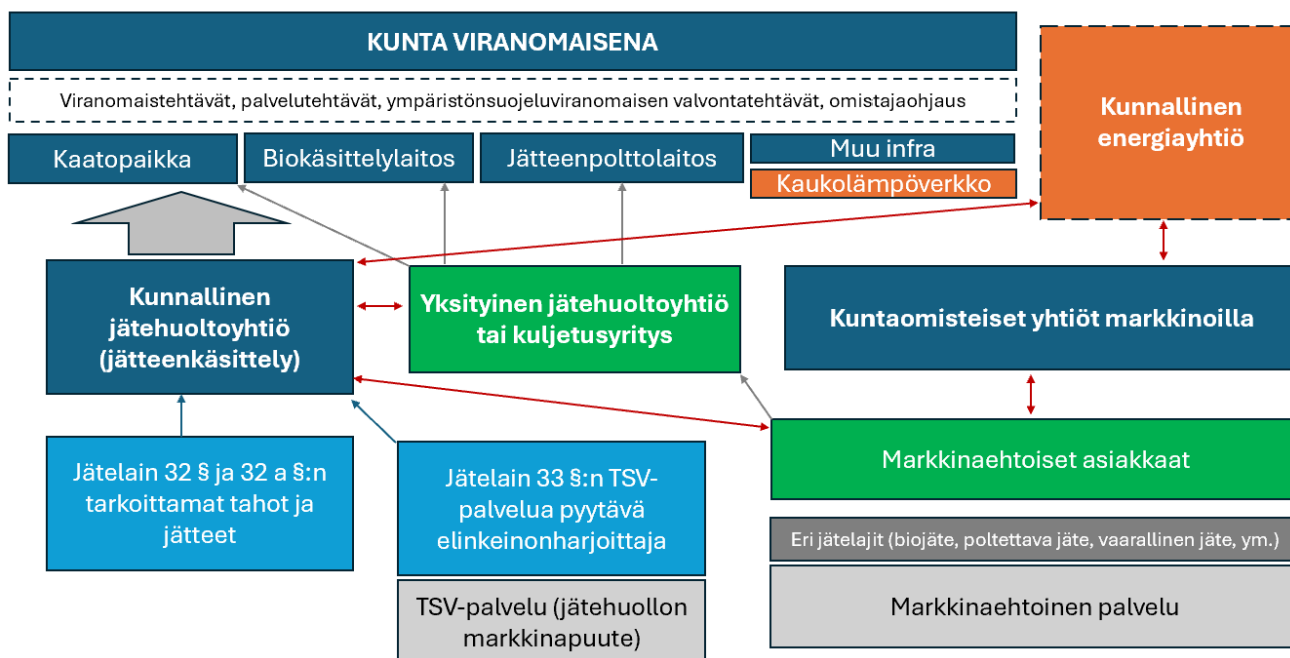
Kehitys on herättänyt kysymyksiä siitä, miten muuttuneessa toimintaympäristössä varmistetaan tasapuoliset kilpailuolosuhteet yksityisille toimijoille. Kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden liikevaihdesta merkittävä osa perustuu lakisääteisten palveluiden maksuihin. Tämä pienentää esimerkiksi niiden konkurssiriskiä verrattuna yksityisiin markkinaehtoisiin toimijoihin ja voi siten vaikuttaa edullisesti kunnallisten yhtiöiden kilpailuasemaan.

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen mukaisesti julkisen sektorin toimiessa markkinoilla toiminta on siis järjestettävä markkinaehtoisesti. Jos kunta rahoittaa jätelaitostaan, energiayhtiötään tai niiden tytäryhtiötä tavalla, jota yksityinen toimija ei tekisi, kyseessä voi olla kielletty valtiontuki. Kunnalliset jätteyhtiöt voivat myös hyödyntää lakisääteisten

palveluiden kapasiteettia markkinaehtoisten palveluiden tuotantoon, mikä voi osaltaan kasvattaa valtiontukiriskiä markkinaehtoisen toiminnan yhteydessä.

Tässä selvityksessä tarkastellaan Suomen jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoita arvioimalla julkisesti omistettujen energia- ja jätehuoltokonsernien toimintaa. Arvioinnissa ydinkysymys on, miten rajanveto julkisen palvelun ja markkinaehtoisen liiketoiminnan välillä on toteutettu ja mitä seurauksia tästä aiheutuu markkinoiden toimivuudelle.

Seuraavassa kuvassa on pyritty esittämään kootusti keskeiset energia- ja jätehuoltotoiminnot. Kuvassa on punaisilla nuolilla kuvattu relaatiot, joihin voi erityisesti liittyä valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettikysymyksiä.



Yllä olevaan kuvaan ja materiaalivirtoihin liittyen on huomioitava, että Suomi on kaukana EU:ssa asetetuista jätteiden kierrätystavoitteista. Tavoitteiden mukaan yhdyskuntajätteen kierrätysasteen tulisi olla vähintään 55 % vuonna 2025 ja 60 % vuonna 2030. Vuonna 2023 yhdyskuntajätteen kierrätysaste oli Suomessa kuitenkin vain 44,6 %, siinä missä energiahyödyntämisen osuus oli noin 54 %.¹ Vuoden 2025 tavoitteen osalta Suomi onkin komission varhaisvaroitusten mukaisesti ja aiemman vuoden 2020 tavoitteen osalta myös sanktiomenettelyssä.

Keskeinen tekijä edellä kuvatussa kehityksessä on aiempina vuosina Suomeen rakennettu huomattava julkisomisteinen jätteenpolttokapasiteetti. Julkisomisteisella jätteenpolton

¹ Tilastokeskus. *Jätetilasto 2023*.

ylikapasiteetilla on merkittäviä vaikutuksia niin jätevirtoihin kuin yleensä kierrätykseen liittyvien markkinoiden toimintaan. Samalla se on johtanut siihen, että Suomeen kuljetetaan kasvavassa määrin jätettä lähinnä Etelä-Euroopan alueelta. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi Tanska on asettanut poliittiseksi tavoitteekseen jätteen tuonnin välttämisen.²

Samalla on korostettava, että jätteen energiahyödyntäminen voi joissain tilanteissa olla tarkoituksenmukainen tapa huolehtia jätteen käsittelystä. Olennaista olisi kuitenkin varmistaa, että tähän liittyvät järjestelyt on toteutettu markkinaehtoisesti siten, että kerätystä jätteestä mahdollisimman suuri osa tulisi markkinoilla käytävän kilpailun piiriin ja että kilpailuneutraaliteetti markkinoilla toteutuisi. Nykytilanne, jossa julkisella sektorilla on lakisääteinen yksinoikeus merkittävään osaan kerätystä yhdyskuntajätteestä ja jossa se samanaikaisesti hallitsee suurta osaa jätteenpolttokapasiteetista, on lähtökohdiltaan jännitteinen tämän tavoitteen kanssa.

Selvityksen on laatinut Geradin Partners Asianajotoimisto Oy Kierrätysteollisuus ry:n toimeksiannosta. Selvityksessä kuvataan aluksi toimialan sääntelykontekstin hahmottamiseksi Suomessa käynnissä ja valmistelussa olevat jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoita koskevat lakiuudistushankkeet ja niiden tavoitteet. Lisäksi selvityksen alkuosassa kuvataan Suomen nykytilan mukainen jätehuollon järjestämistä koskeva lainsäädäntö ja kuntien jätehuollon järjestämistä koskevat käytänteet. Suomen tilannetta myös verrataan lyhyesti Ruotsiin ja Tanskaan. Tämän jälkeen siirrytään alueellisten tapausesimerkkien käsittelyyn. Lopuksi esitetään selvityksen johtopäätökset ja toimenpidesuosituksset.

² *Waste incineration in Nordic Countries*. Nordic Council of Ministers, 524/2024.

III. Jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoita koskevat lakiuudistushankkeet ja niiden tavoitteet

Suomessa jätealan lainsäädäntöä on uudistettu useassa eri vaiheessa sekä edeltävien hallituskausien aikana että nykyisen pääministeri Petteri Orpon hallituksen kaudella. Pääministeri Orpon hallitusohjelma sisältää toimialaa koskevia kirjauksia, joiden tavoitteena on lisätä keinoja toimivien kiertotalousmarkkinoiden edistämiseksi. Kirjauksissa viitataan myös julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden roolien selkiyttämiseen.

A. Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaukset

Hallitusohjelman alaluvussa 7.6 todetaan seuraavaa:

Jätteestä raaka-ainetta ja omavaraisuutta

Hallitus lisää kierrätysmateriaalien käyttöä markkinaehtoisesti jätelainsäädäntöä muuttamalla. -- Kiertotaloutta mahdollistetaan muun muassa edistämällä biopohjaisten ja biohajoavien materiaalien erilliskeräystä ja jatkohyödyntämistä sekä esimerkiksi tekstiilijätteen, koneiden ja laitteiden sekä ajoneuvojen osien uudelleenkäyttöä. Hallitus selvittää jäteveropohjan laajentamista varmistuen, ettei verorasitus kohdistu alkutuotantoon, kotitalouksille eikä yritysten maksutaakka nouse kohtuuttomasti. Hallitus parantaa Suomen omavaraisuutta tehostamalla materiaalien ja ravinteiden kiertoa. Hallitus kehittää kierrätetylle raaka-aineelle toimivat markkinat eri käyttökohteisiin ja lisää kierrätysmateriaalin käyttöosuutta. Siirrytään elinkaariajatteluun, jossa kiertotalouden kautta on löydettävissä kilpailuetua. Hallitus kehittää sääntelyä siten, että jäte-, tuote- ja kemikaalisääntely muodostavat selkeät kokonaisuudet ja ympäristösääntely on selkeää, eikä päällekkäisiä velvoitteita tai ohjauskeinoja olisi. Kiertotalous otetaan huomioon julkisissa hankinnoissa ja huolehditaan, että myös pk-yritykset voivat osallistua kiertotalouteen. Jätelakia muutetaan siten, että kuntien vastuu rajataan vain kotitalousjätteisiin. Kuntien toissijaista vastuuta jätelaissa tarkennetaan niin, että kunta voi myydä jätehuoltopalveluja elinkeinoelämälle vain todellisessa markkinapuuhteessa. --

Hallitusohjelman alaluvussa 6.2 todetaan lisäksi seuraavaa:

Sidosyksikköjä koskevan sääntelyn kehittäminen

Julkisomisteisten sidosyksikköyhtiöiden eli inhouse-yhtiöiden käyttö on viime vuosina yleistynyt kunnissa ja uusilla hyvinvointialueilla. Vaikka inhouse-yhtiöt ovat parhaimmillaan joustava ja tehokas osa julkishallintoa, kehitys saattaa muodostua ongelmaksi silloin, kun julkisen sektorin toimija toimii markkinoilla kilpaillen yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa. Hankintayksiköiden toteuttamien yhteishankintojen nykyistä laajempi käyttö on puolestaan kilpailun lisäämisen ohella perusteltu keino parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta. --

Hallitus varmistaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja mahdollistaa julkishallinnon joustavat toimintatavat uudistamalla sidosyksiköjä sekä muuta julkisen vallan markkinatoimintaa koskevaa sääntelyä.

Rajoitetaan hankintayksiköiden mahdollisuuksia kiertää hankintalakia sidosyksiköiden avulla.

Sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %). -- Yhtenäistetään sidosyksiköiden ulosmyyntirajat enintään 5 prosenttiin ja enintään 500 000 euroon inhouse-yhtiöiden liikevaihdosta.

B. Jätelain muutos, osa I

Jätelain (2011/646) muutoksineen; **jätelaki**) muutoksen osa I tuli voimaan 1.1.2025. Hankkeesta annettiin 19.9.2024 hallituksen esitys HE 103/2024 vp. Hallituksen esityksen mukaan muutosten tavoitteena oli tarkentaa ja selkeyttää kunnan ja jätteen haltijan välistä vastuunjakoa erityisesti sotetoimipaikoissa ja laitosasumisessa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestämisessä. Lisäksi tavoitteena oli parantaa sote-palvelutuottajien ja laitosasumista järjestävien yksiköiden mahdollisuuksia järjestää omien jätteidensä jätehuolto yhtenä kokonaisuutena. Edelleen tavoitteena oli rajata kunnan vastuuta ja samalla avata yhdyskuntajätehuoltoa nykyistä enemmän jäteyritysten väliselle kilpailulle.

C. Jätelain muutos, osa II

Jätelain muutoksen osa II, jonka aikatauluksi ympäristöministeriö on asettanut 2023–2026, koskee yhdyskuntajätehuollon kilpailuneutraliteettia. Ympäristöministeriön mukaan hankkeessa toteutetaan yhdyskuntajätehuollon kilpailuneutraliteettia koskevien säännösten muutokset huomioiden hallitusohjelman tavoitteet kuntien toissijaisen jätehuoltovastuun tarkentamisesta sekä ulosmyyntirajan tiukentamisesta. Osana kilpailuneutraliteettia koskevien säännösten muutoksia hankkeessa täsmennetään jätelain 43 §:ssä säädettyä julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi hankkeessa tarkastellaan kunnan vastuun rajaamista kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan osalta.

D. Jätelain muutos, kiertotalouslaki ja jatkokehitys, osa III

Jätelain muutoksen osan III aikatauluksi ympäristöministeriö on asettanut 2024–2026. Hankkeessa muutetaan voimassa oleva jätelaki kiertotalouslaiksi. Uuden kiertotalouslain tavoitteena on selkeyttää jätealan lainsäädäntöä. Tarkoituksena on keventää sääntelytaakkaa, selkeyttää jätėsäätelyn suhdetta tuote- ja kemikaalisäätelyyn sekä kehittää toiminta- ja investointiympäristöä kiertotalouden toimijoille. Valmistelun tavoitteena on myös ottaa entistä vahvemmin huomioon materiaalien koko elinkaari ja edistää niiden hyödyntämistä. Samalla parannetaan jätteisiin ja jätehuoltoon liittyvän tiedon julkisuutta ja saatavuutta ja pannaan täytäntöön valmistelussa olevaa EU-sääntelyä.

IV. Nykytilan kuvaus

A. Jätehuollon järjestämisen kannalta relevantin lainsäädännön keskeisten periaatteiden kuvaus

i. Jätelaki (646/2011)

Jätehuollon järjestämistä koskeva keskeisin säädös Suomessa on jätelaki (646/2011 muutoksineen). Jätelain 28 §:ssä määritetään lähtökohta, jonka mukaan jätteen haltijan on järjestettävä jätehuolto, ellei lain 5 tai 6 luvussa toisin säädetä. Tästä lähtökohdasta on poikettu jätelain 32 §:ssä, jossa säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää jätehuolto yhdyskuntajätteelle.

Jätelain 32 §:n mukainen kuntavastuu tarkoittaa, että kunnan on järjestettävä muiden kuin vaarallisten jätteiden jätehuolto lainkohdassa määritetyin tavoin. Kunnan vastuulle kuuluu kotitalouksissa ja vapaa-ajan asunnoissa syntyvä jäte, mukaan lukien pienimuotoisessa itse tehtävässä rakennus- ja purkutoiminnassa syntyvä jäte. Tämä ei kuitenkaan koske sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yrityksen tai yhteisön toimipaikassa, vankilassa, puolustusvoimien majoituskasarmissa, vastaanottokeskuksessa tai muussa vastaavassa laitosasumisessa syntyvää jätettä. Lisäksi kunnan on huolehdittava sen hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollosta.

Kunta on myös velvollinen järjestämään jätehuollon liikehuoneistossa syntyvälle yhdyskuntajätteelle, jos sen keräämisestä kiinteistöllä yhdessä kotitalous- tai hallintojätteen kanssa on sovittu liikehuoneiston haltijan ja kiinteistön haltijan kesken. Lisäksi kunnan vastuulla on muu yhdyskuntajäte, joka kerätään yhdessä edellä mainittujen jätteiden kanssa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä. Kunnan on lisäksi järjestettävä saostus- ja umpisäiliölietteen jätehuolto silloin, kun se on syntynyt jätelain 32 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetussa toiminnassa. Samoin kunnan vastuulla on kotitaloudessa ja vapaa-ajan asunnossa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely. Lisäksi kunnan on huolehdittava maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotosta ja käsittelystä, ellei kyseessä ole kohtuuton määrä jätettä.

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

Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, minkälainen jäte ja missä toiminnoissa syntyvä jäte kuuluu kunnan vastuulle jätelain mukaisesti. Jätelain 32 a §:ssä säädetään erikseen yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä sote- ja pelastustoimen uudistuksen yhteydessä. Kunnan on järjestettävä hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021 muutoksinen) tarkoitetun hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto 31.12.2025 asti.

Jätelain 33 §:n mukaan kunnalla on velvollisuus tarjota toissijaisia jätehuoltopalveluja (**TSV-palvelu**) tietyissä tilanteissa myös muille jätteen haltijoille kuin niille, joiden jätehuollon kunta on velvollinen järjestämään jätelain 32 §:n nojalla. TSV-palveluvelvollisuus koskee tapauksia, joissa jätteen haltija pyytää palvelua muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi ja jäte soveltuu kunnan jätehuoltojärjestelmään. Pyynnön voi jätteen haltijan puolesta tehdä myös jätteen kuljettaja tai muu toimija osana tarjoamaansa jätehuoltopalvelua, kun pyyntö koskee jätteiden käsittelyä. Jos kyseessä on muu kuin ennalta arvaamattomasta kiireestä johtuva kunnan TSV-palvelu, jonka arvo on vähintään 2 000 euroa vuodessa, jätteen haltijan on ensin julkaistava tarjouspyyntö tarvitsemastaan jätehuoltopalvelusta jätteiden ja sivuvirtojen tietopalustalla (Materiaalitori).

Jätelain mukaan kunnan on tarjottava TSV-palvelua tietyissä tilanteissa, jos jätteen haltija ei saa kohtuullisesti tarjouspyyntöä vastaavaa palvelua markkinoilta vähintään 14 päivän kuluessa tarjouspyynnöstä. Tämä ei koske julkisia hankintayksiköitä, jotka voivat julkaista hankintailmoitukset niille tarkoitetulla alustalla hankintailmoitukset.fi. TSV-palvelua koskeva sopimus tehdään enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja sopimuksesta on ilmoitettava jätteiden ja sivuvirtojen tietopalustaan. Lisäksi kunnan on vuosittain raportoitava tietopalustaan tiedot kaikesta jätehuollosta, myös TSV-palveluista, joista ei ole tehty sopimusta. Kunnan jätelaitoksella on oikeus kieltäytyä jätehuollosta, jos jäte ei sovi kunnan järjestelmään. Kunnan ei tarvitse hankkia lisäkapasiteettia TSV-palvelua varten.

Kunnan jätehuollon palvelutehtävät, kuten jätteen vastaanotto, kuljetus ja käsittely, voidaan jätelain 43 §:n perusteella siirtää kunnan omistamalle yhtiölle. Jos kunta on siirtänyt kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän hoidettavaksi kuntien omistamassa yhtiössä, kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai näiden perustama kuntayhtymä.

Kunnan tai kunnallisen yhtiön on eroteltava kirjanpidossaan lakisääteiseen jätehuoltoon perustuva toiminta muusta jätehuollosta. Tuloksista ja liikevaihdosta on laadittava erilliset laskelmat tilikausittain.

Kunta voi antaa jätelain täytäntöönpanemiseksi tarpeellisia paikallisista olosuhteista johtuvia, kuntaa tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä jätelain 91 §:n nojalla. Jätehuoltomääräykset toimivat jätelain toimeenpanon välineinä. Niihin liittyvät olennaisesti jätelain 34 §:ssä säädetyt kunnan järjestämien jätehuoltopalvelujen laatuvaatimukset, joiden tarkoituksena on varmistaa kunnan tuottamien, välttämättömyyspalveluiksi katsottavien jätehuoltopalvelujen laadukkuus.

Jätelain 10 luvussa säännellään erikseen valtakunnallisesta jätesuunnitelmasta, alueellisesta yhteistyöryhmästä ja kunnan jätehuoltomääräyksistä, joiden tarkoituksena on suunnitella ja ohjata jätelain tavoitteiden toteutumista ja täytäntöönpanoa.

Kunnalle kuuluvista jätelain mukaisista jätehuollon viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä kuntalaissa (410/2015 muutoksineen) tarkoitettu toimielin (kunnan jätehuoltoviranomainen). Jos kunta on siirtänyt jätelain 43 §:n mukaisesti kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän hoidettavaksi kuntien omistamassa yhtiössä, kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai näiden perustama kuntayhtymä siten kuin kuntalaissa säädetään.

Jätelain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisia ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986 muutoksineen) tarkoitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Ne valvovat jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

ii. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)

Kuntien jätehuolto on pääasiallisesti järjestetty kunnallisiin jätelaitoksiin, joilta kunnat hankkivat jätelain nojalla tarvitsemansa jätehuoltopalvelut. Vaihtoehtoisesti kunta voi hoitaa lain edellyttämien jätehuoltopalveluiden tuotannon itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan kanssa tai olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä.

Hankintalainsäädännön näkökulmasta kuntien ja niiden yhtiömuotoisten jätelaitosten välisessä suhteessa ns. sidosyksikön määritelmä on olennainen. Sidosyksikköhankinnoista säädetään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016 muutoksineen; **hankintalaki**) 15 §:ssä. Pykälän mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi yleisesti edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa, ja että yksikkö harjoittaa enintään 5 %:n ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan (ns. ulosmyyntiraja) muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Jätelain 145 a §:n mukaan jätehuoltosektoria koskevat kuitenkin omat sidosyksikkösäännökset. Lainkohdan mukaan hankintalain 15 §:stä poiketen kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava sallitun ulosmyynnin prosenttiosuus on kymmenen eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

Sidosyksiköiden osalta on lisäksi huomattava, että sidosyksikön tunnusmerkit täyttävä yksikkö (mikäli se on itse myös hankintayksikkö) voi itse tehdä hankintoja kilpailuttamatta siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä (ns. käänteinen sidosyksikkösuhde). Samoin kaksi saman hankintayksikön määräysvallassa olevaa sidosyksikköä voivat tehdä toisiltaan kilpailuttamatta hankintoja (ns. in-house sisters -järjestely).

Kuntien jätehuoltoyhtiöiden on katsottu olevan sidosyksikköasemassa suhteessa niiden omistajakuntiin. Hankintalain viime uudistuksessa kunnat on katsottu itsenäisiksi oikeushenkilöiksi, joiden organisaatio koostuu kunnan päätösvaltaa käyttävien toimielimien alisteisessa asemassa olevista yksiköistä. Näin ollen kuntien ei ole tarvinnut kilpailuttaa hankintoja, kun ne ovat hankkineet omistamiltaan jätehuoltoyhtiöiltä palveluja omien lakisääteisten tehtäviensä eli käytännössä yhdyskuntajätehuollon hoitamiseksi.

Myös TSV-palvelun ylläpitäminen on jätelain nojalla säädetty kunnan velvollisuudeksi. Käytännössä onkin vaikeaa vetää rajaa kunnan jätelain 32 §:n lakisääteisten velvoitteiden ja jätelain 33 §:n mukaisen TSV-palvelun tarjontaa koskevan velvoitteen välille. Myös jätelain 32 §:n mukaisten lakisääteisten palveluiden vastaanottajina ja palvelun maksajina ovat pääsääntöiset muut toimijat kuin kunta itse, esimerkiksi yksityiset kiinteistönhaltijat, asunto-osakeyhtiöt tai liikehuoneistot. Näin ollen kuntien jätehuoltoyhtiöiden näkökulmasta TSV-palvelu merkitsee omistajakuntien toimeksiannosta tapahtuvan palvelun järjestämistä, eikä se vaaranna yhtiöiden sidosyksikköasemaa suhteessa omistajakuntiin. Sitä vastoin kuntien yhtiöt ovat muodollisesti erillisiä omistajistaan. Niiden sidosyksikön asemaa koskeva harkinta on siten tehtävä määräysvaltaa ja toiminnan kohdistumista koskevien edellytysten perusteella.³

Hankintayksiköiden (kuten kunnalliset jätelaitokset) välisistä hankinnoista säädetään puolestaan hankintalain 16 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Tämän ns. hankintayksiköiden välistä horisontaalista yhteistyötä koskevan poikkeuksen soveltuminen edellyttää lisäksi, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten. Kyseisen edellytyksen osalta jätelain 145 §:ssä on kuitenkin säädetty vastaavasta toimialakohtaisesta poikkeuksesta kuin sidosyksikköhankintojenkin osalta. Poikkeuksen nojalla kunnan jätehuollon toimialalla toimiviin hankintayksiköihin sovellettava prosenttiosuus on kymmenen eikä niihin sovelleta 500 000 euron rajoitusta.

Hankintalain 16 §:n nojalla lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävän horisontaalisen yhteistyön on oltava todellista siten, että siihen osallistuvat hankintayksiköt toteuttaisivat yhteistyön piiriin kuuluvia palveluja myös ilman yhteistyötä. Yhteistyöhön osallistuvien eri hankintayksiköiden suorittamien palvelujen ei tarvitse välttämättä olla samanlaisia, vaan ne voivat olla myös toisiaan täydentäviä. Lainkohdassa tarkoitetun yhteistyön edellytys ei myöskään tarkoita sitä, että kaikki osallistuvat viranomaiset vastaavat pääasiallisten sopimusvelvoitteiden suorittamisesta, kunhan ne ovat sitoutuneet tekemään osansa kyseisen julkisen palvelun suorittamisesta yhteistoiminnassa.⁴

³ HE 108/2016 vp, s. 101.

⁴ HE 108/2016 vp, s. 105.

iii. Kuntalaki (646/2011)

Kuntien järjestämisvastuulle kuuluvan jätehuollon kannalta merkityksellinen huomioon otettava säädös on myös kuntalaki (646/2011, muutoksineen). Kunnan tehtävistä säädetään kuntalain 7 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Jätehuollon järjestämisvelvollisuutta koskevat säännökset sijoittuvat edellä kuvatusti jätelakiin. Kuntalain 7 §:n 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kuntalain 7 §:n toimialasäännös toisaalta myös rajoittaa kunnan edellytyksiä harjoittaa muuta toimintaa erityisesti siltä osin, kuin kyse on elinkeinotoiminnan harjoittamisesta. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu muun ohella, että spekulatiivinen, pelkästään voiton tavoitteluun pyrkivä liiketoiminta ei kuuluisi kunnan toimialaan. Vastaavasti myös varsinaisen teollisen tai kaupallisen toiminnan on katsottu jäävän kunnan toimialan ulkopuolelle. Edelleen oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että vastaavat toimialan rajoitukset koskevat myös kunnan osallistumista yritystoimintaan osakeyhtiön osakkeenomistajana. Yhtiön perustaminen voi kuitenkin kuulua kunnan toimialaan, kun kyse on toiminnasta, jota kunta voisi edistää myös omana toimintanaan.⁵

Tämän selvityksen kysymyksenasettelun kannalta merkityksellinen on myös kuntalain 15 luku, jossa säädetään kunnan toiminnasta markkinoilla. Näillä säännöksillä on läheinen liityntä jäljempänä kuvattavaan EU:n kilpailuoikeudelliseen sääntelyyn ja erityisesti EU:n valtiontukisääntelyyn.

Kuntalain 126 §:n 1 momentissa on todettu pääsääntö, jonka mukaan kunnan hoitaessa kuntalain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*). Mainitun pykälän 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa kunnan ei katsota hoitavan tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Näihin lukeutuvat muun ohella tilanteet, joissa kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan (tai lakiin perustuvassa yhteistoiminnassa) palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Kuntalain 127 §:ssä säädetään puolestaan eräistä poikkeuksista 126 §:n 1 momentin kilpailuttamisvelvollisuuteen. Näihin poikkeuksiin lukeutuu muun ohella toiminnan vähäisyys tai jos laissa on nimenomaisesti säädetty kunnan oikeudesta tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun.

Edellä kuvatun yhtiöittämisvelvollisuuden lisäksi kuntalaissa säädetään myös eräistä muista kuntaan kohdistuvista velvoitteista tilanteissa, joissa kunta toimii kilpailutilanteessa

⁵ Ks. *Kuntalaki* (Hattula ym.), päivittyvä verkkoteos.

markkinoilla. Kuntalain 128 §:ssä säädetään ensinnäkin, että kunnan on tällöin hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, ettei kunnan yhtiöittämisvelvollisuuteen kohdistuvien poikkeuksien nojalla harjoittama toiminta markkinoilla vääristää kilpailutilannetta.

Kuntalain 129 § sisältää puolestaan säännöksiä kunnan myöntämiä lainoja ja takauksia tai muita vakuuksia koskien. Kyseisistä toimenpiteistä päättäessään kunnan on ensinnäkin huomioitava pykälän 1 momentin mukaiset rajoitukset, mm. kieltä myöntää lainoja tai takausta tilanteessa, johon sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Säännöksen 2 momentin mukaan kunta voi lisäksi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Kuntalain 129 §:n 4 momentissa on lisäksi erikseen säädetty kunnan velvollisuudesta huomioida EU:n valtiontukisääntely lainoja ja takauksia tai muita vakuuksia antaessaan.

iv. Kilpailulaki (948/2011)

Kilpailulain (948/2011, muutoksineen) 4a luku sisältää säännökset kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä (ns. *kilpailuneutraliteetti*). Kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset lisättiin kilpailulakiin vuonna 2013 voimaantulleella lainmuutoksella (593/2013) ja sääntelyä on sittemmin eräiltä osin myös täydennetty.

Kilpailulain 30 a §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston (”KKV”) tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa: 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla; 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai 3) on ristiriidassa kuntalain 128 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 133 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa. Mainittu KKV:n toimivalta koskee myös hankintalain 15 § (sidosyksikköhankinnat) ja 16 §:ssä (hankintayksiköiden horisontaalinen yhteistyö) tarkoitettua menettelyä.

Jos KKV:n ja asianosaisen julkisyhteisön välinen neuvottelu ei johda tulokseen, KKV:n tulee kilpailulain 30 c §:n mukaan viime kädessä kieltää kuntaa, kuntayhtymää, hyvinvointialuetta, hyvinvointiyhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

Kilpailulain 30 b §:n mukaan 30 a §:ssä säädettyä ei kuitenkaan sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. Tällaisissa tilanteissa KKV:lla ei täten ole toimivaltaa puuttua julkisyhteisön toimintaan, vaikka toiminta sinänsä vääristäisikin kilpailua markkinoilla. Ensimmäisen poikkeusperusteen osalta on olennaista huomioda, että lainkohdan esitöiden mukaan kilpailua vääristävien vaikutusten on seurattava *väistämättä* lainsäädännöstä ilman, että toimintaa harjoittavalla taholla on asiassa harkintavaltaa tai liikkumavaraa. Vastaavasti jälkimmäistä poikkeusperustetta on esitöiden mukaan tulkittava suppeasti siten, ettei vetoaminen yleisellä tasolla yhteiskunnallisten intressien vaarantumiseen olisi riittävää. Poikkeuksen soveltaminen edellyttää sen sijaan, että säännöksessä tarkoitetun yleisen edun toteuttaminen olisi tosiasiallisesti mahdotonta ilman kilpailuneutraliteettia vaarantavia vaikutuksia ja ettei yleistä etua voitaisi toteuttaa vähemmän kilpailuneutraliteettia vaarantavalla tavalla.⁶

Kilpailulain 30 d §:n 1 momentissa on lisäksi säädetty kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön velvoitteesta pitää erillistä kirjanpitoa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Kirjanpidossa on tällöin esitettävä 1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot sekä 2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskennan periaatteista. Kilpailulain 30 d § sisältää myös eräitä säännöksiä tämän eriyttämismääräyksen sisällöstä, siihen kohdistuvista poikkeuksista ja KKV:n harjoittamasta velvoitteen noudattamisen valvonnasta.

v. Asian kannalta relevantti EU-oikeudellinen sääntely

EU-tuomioistuinten oikeuskäytännössä vakiintunut tulkinta on, että EU:n kilpailusäännöt eivät lähtökohtaisesti sovellu toimintaan, jossa ei ole kyse *yritysten* toiminnasta. Tuomioistuimien on johdonmukaisesti määritellyt yritykset *taloudellista toimintaa* harjoittaviksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selvittämiseksi unionin tuomioistuimien on puolestaan vakiintuneesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa *tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla*.⁷

Kilpailuoikeudellisen sääntelyn soveltumisalan ulkopuolelle jäävänä muuna kuin taloudellisena toimintana on pidetty muun ohella toimintaa, jossa on kyse (i) jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittamisesta eli viranomaistehtävistä tai (ii) solidaarisuuden periaatteeseen perustuvasta toiminnasta (esim. julkinen terveydenhoito ja lakisääteinen sosiaaliturva). EU:n kilpailuoikeuden soveltumista on lisäksi rajoitettu siltä

⁶ HE 40/2013 vp.

⁷ Ks. tältä osin komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, jakso 2.1 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

osin, kuin kyse on ns. yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen (**SGEI-palvelut**) järjestämisestä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (**SEUT**) 14 artiklassa on todettu jäsenvaltioiden lähtökohtainen oikeus huolehtia siitä, että SGEI-palveluiksi katsottavat palvelut tulevat tuotetuiksi. Artiklalla ei ole tarkoitus rajata SEUT 93, 106 ja 107 artiklojen soveltumista SGEI-palveluiden arviointiin. Tältä osin keskeinen on etenkin SEUT 106 artikla, jonka 2 kohdan mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan SEUT-sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Näin ollen SGEI-palveluiden tuottajaa valittaessa on lähtökohtaisesti mm. sovellettava EU:n julkisia hankintoja sekä valtiontukia koskevaa sääntelyä.

SEUT 106 artiklan 1 kohdassa on myös todettu julkisiin yrityksiin soveltuva pääsääntö, jonka mukaan jäsenvaltioiden ei tule toteuttaa tai pitää voimassa kyseisiä yrityksiä koskevia toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa perussopimusten määräysten kanssa. Artiklan 2 kohdassa kuitenkin todetaan edellä mainittu SGEI-palveluihin ja fiskaalisiin monopoleihin soveltuva poikkeus tästä pääsäännöstä. EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännössä on katsottu, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen suhteen, minkä palveluiden ne katsovat olevan luonteeltaan SGEI-palveluita ja joihin näin ollen tulisi soveltaa SEUT 106(2) artiklan mukaista poikkeusta.

Valtiontukia koskevat SEUT-sopimuksen määräykset sisältyvät SEUT 107–109 artikloihin. SEUT 107(1) artiklan mukaan valtion myöntämä tai valtion varoista annettu tuki, joka suosii tiettyä yritystä tai toimialaa ja vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua jäsenvaltioiden välisessä kaupassa, on lähtökohtaisesti kielletty sisämarkkinoilla. Artiklan sanamuotoa tarkastelemalla on havaittavissa kriteerit, joiden täyttyessä tietty toimenpide katsotaan valtiontueksi. Valtiontuen kriteerien täyttymisestä huolimatta SEUT 107(2) ja 107(3) artiklat määrittävät tilanteita, joissa valtiontuki voidaan kuitenkin katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi. Euroopan komission ns. SGEI-tiedonannossa puolestaan vahvistetaan erityiset unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuneet ns. Altmark-kriteerit, joiden avulla voidaan määrittää, milloin SGEI-palveluiden tuottamisesta maksettava korvaus ei ole valtiontukea.

Julkisen sektorin tuottamien jätehuoltopalveluiden arvioinnissa on keskeistä kiinnittää huomiota myös SEUT 345 artiklaan, jossa on todettu, ettei perussopimuksilla puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin. SEUT 345 artiklasta seuraa näin ollen muun muassa se, että perussopimukset eivät lähtökohtaisesti rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuutta päättää lakisääteisten jätehuoltopalveluiden tuottamisesta parhaaksi katsomallaan tavalla. Jäsenvaltioiden liikkumavara jätehuollon järjestämisessä on merkittävä myös sen takia, että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/123/EY (**Palveludirektiivi**) jätteenkäsittely on direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti rajattu 16 artiklan

soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen jätteenkäsittelyä (pl. jätteenkuljetus) eivät lähtökohtaisesti koske Palveludirektiivin määräykset palveluiden tarjoamisen vapaudesta. Tämä vapaus näkyy erilaisina jätehuollon järjestelyinä EU-maiden välillä. Esimerkiksi eri Pohjoismaiden välillä voidaan havaita merkittäviäkin eroja sen suhteen, millaisia ratkaisuja jätehuollon järjestämisessä on omaksuttu.

B. Kuntien jätehuollon järjestämistä koskevien käytäntöjen kuvaus lyhyesti

i. Kunnan eri tehtävät jätehuollossa

Kunnalla on jätehuollossa useita viranomaistehtäviä, jotka liittyvät jätelain noudattamisen valvontaan, jätehuollon järjestämiseen sekä jätemaksujen ja -määräysten laatimiseen. Kunta voi antaa paikallisia jätehuoltomääräyksiä, jotka tarkentavat jätelain säännöksiä ja koskevat esimerkiksi jätteiden lajittelua, erilliskeräystä ja jäteastioiden tyhjennysvälejä. Lisäksi kunnan jätehuoltoviranomainen vahvistaa jätetaksan eli jätemaksut, joilla katetaan kunnallisen jätehuollon kustannukset. Maksujen tulee perustua kustannusvastaavuuteen ja kannustaa jätteen määrän vähentämiseen ja kierrätykseen.

Kunta myös valvoo, että jätehuollon palvelut järjestetään jätelain ja jätehuoltomääräysten mukaisesti, ja se voi puuttua esimerkiksi jätteiden epäasianmukaiseen käsittelyyn tai laiminlyönteihin. Mikäli kunta järjestää jätteenkuljetuksen itse, sen tulee kilpailuttaa jätteenkuljetuspalvelut. Kunnan vastuulla on myös varmistaa, että sopimukset jätehuoltopalveluista noudattavat jätelakia. Lisäksi kunta päättää, toteutetaanko jätteenkuljetus kunnallisena järjestelmänä vai kiinteistön haltijan järjestämänä kuljetuksena. Jos kunnassa on käytössä kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus, kunnan on valvottava, että se täyttää jätelain vaatimukset.

Kunta vastaa myös siitä, että kotitaloudet ja muut jätelain piiriin kuuluvat toimijat voivat toimittaa jätteensä asianmukaisiin vastaanottopaikkoihin. Tämä koskee esimerkiksi vaarallisen jätteen ja muiden erityisjätteiden vastaanottopisteitä. Lisäksi kunnan jätehuoltoviranomainen voi myöntää yksittäisiä poikkeuksia jätehuoltomääräyksistä, esimerkiksi harvaan asutuilla alueilla jätteenkeräyksen järjestämiseen liittyen.

Osana viranomaistehtäviään kunnan tulee tarjota asukkaille ja muille jätehuollon piirissä oleville tahoille tietoa jätehuollosta, lajittelusta ja kierrätyksestä. Samalla kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset valvovat roskaantumisen ehkäisyä ja voivat määrätä roskaantuneen alueen puhdistamisesta. Näitä tehtäviä hoitavat yleensä kunnan jätehuoltoviranomainen, ympäristönsuojeluviranomainen sekä kunnan jätehuollosta vastaava yksikkö tai yhtiö.

ii. Kuntavastuun piiriin kuuluva toiminta

Kuntavastuun eli jätelain 32 §:n mukaisen kunnan jätehuollon järjestämisvelvollisuuden on arvioitu kattavan Suomessa tällä hetkellä noin 70 % yhdyskuntajätteistä. Kotitalouksien

osuus tästä on arviolta noin 60 %. Kunnan operatiivisia jätehuoltotehtäviä hoitavat pääsääntöisesti kuntien jätelaitokset eli kuntien yhteisesti omistamat jätehuoltoyhtiöt, kunnalliset liikelaitokset tai kuntayhtymät. Kuntien jätelaitoksia oli jätelain muutoksen I-osaa koskevan hallituksen esityksen HE 103/2024 vp mukaan loppuvuodesta 2024 Suomessa yhteensä 35. Näistä osakeyhtiömuotoisia oli 24, kuntayhtymiä 6 ja liikelaitoksia 5. Pieni osa kunnista (noin 30 kappaletta) järjestää jätehuoltonsa itsenäisesti.⁸

Kuntien jätelaitosten rooli perustuu edellä todetun mukaisesti jätelakiin. Jätelaitokset hoitavat kuntien niille siirtämiä jätehuollon palvelutehtäviä, kuten jätteiden keräystä, kuljetusta, käsittelyä ja jäteneuvontaa sekä edellisiin välittömästi liittyviä hallinnollisia tehtäviä. Kunnalliset jäteyhtiöt saavat tulonsa pääosin kunnallisista jätemaksutaksoista, jotka vahvistetaan vuosittain.

Edellä kuvatusta sidosyksikkösääntelystä johtuu, että jos kunta tai useampi kunta yhdessä omistaa jätelaitoksen ja käyttää siihen määräysvaltaa, ja laitoksen toiminta kohdistuu pääosin sen omistajiin, voidaan jätelaitosta pitää omistajiensa sidosyksikkönä. Sidosyksikköjen käyttö mahdollistaa palveluiden järjestämisen ilman hankintalain mukaista kilpailutusta. Kuntien jätehuollon järjestäminen sidosyksiköiden kautta on Suomessa yleinen käytäntö.

iii. TSV-toiminta

TSV-palvelun tarkoituksena on täydentää markkinaehtoista jätehuoltoa, ei korvata sitä. TSV-palveluvelvoite voi koskea esimerkiksi tilanteita, joissa yrityksellä ei ole alueellaan saatavilla yksityisiä jätteenkäsittelypalveluja, jätteen haltija tarvitsee lyhytaikaista tai tilapäistä palvelua, tai erityisjätteen käsittelyyn ei löydy muita kohtuullisia vaihtoehtoja. Palvelu hinnoitellaan omakustannusperiaatteella, eli palvelusta peritään sen tuottamisesta aiheutuvat todelliset kustannukset.

Toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla vastaanotetun jätteen laatu vaihtelee kuntien jätelaitosten välillä jätehuollon järjestelyjen, palvelujen ja infrastruktuurin mukaan. Kuntien jätelaitosten toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden nojalla antamasta palvelusta suurin osa on rakennus- ja purkujätteen sekä kaatopaikkojen peittoon ja jälkihoitovelvoitteiden täyttämiseen käytettävien pilaantuneiden maa-aineksien ja ylijäämämaiden vastaanottoa. Joillakin alueilla, kuten saaristossa ja harvaan asutuilla alueilla, yhdyskuntajätteen kuljetuspalvelua järjestetään jonkin verran osana toissijaista jätehuoltovelvollisuutta.

iv. Kunnallisten energiayhtiöiden toiminta

Kunnalliset energiayhtiöt ovat kuntien kokonaan tai osittain omistamia yhtiöitä, jotka tarjoavat energiantuotanto- ja jakelupalveluita. Kunnat ovatkin keskeisiä kaukolämpöpalveluiden toimittajia ja järjestäjiä sekä merkittävä toimijoita lämmön ja sähkön yhteistuotannossa. Kuntaomisteiset energiayhtiöt ovat myös mukana

⁸ HE 103/2024 vp, s. 19.

sähkönjakelussa, sähkökaupassa ja maakaasun jakelussa. Lisäksi kaukojäähdytys on tuloillaan suurimpiin kuntiin. Liikevaihdon perusteella arvioituna Suomen suurimpiin kunnallisiin energiayhtiöihin lukeutuvat Vantaan Energia, Oulun Energia, Helen Oy, Tampereen Sähkölaitos ja Turku Energia.

C. Jätehuoltoa koskevat KKV:n aiemmat selvitykset

KKV toteutti vuonna 2016 yhdessä aluehallintovirastojen (AVI) kanssa laajan yhdyskuntajätehuollon olosuhteiden selvityksen ja kartoituksen osana KKV:n ja työ- ja elinkeinoministeriön tulossopimusta ja Jyrki Kataisen hallituksen terveen kilpailun edistämisohjelmaa. Selvityksessä ilmeni, että ala oli voimakkaassa kehitysvaiheessa, jossa kunnissa harjoitetun julkisen vallan käytön ja kunnallisen elinkeinotoiminnan sekä yksityisen elinkeinotoiminnan rajapintaan ja työnjakoon liittyi runsaasti jännitteitä. Selvityksen mukaan jännitteiden taustalla oli yhdyskuntajätehuollon vähittäinen siirtyminen jätteiden materiaalsen kierrättämisen suuntaan samaan aikaan kun jätteiden energiana hyödyntäminen oli lisääntymässä.

Selvityksen perusteella merkittävimmät ajankohtaiset kysymykset liittyivät lainsäädäntöön ja sääntelyyn. Varsinaisia kilpailulain rikkomuksia ei löydetty, mutta niiden mahdollisuutta ei myöskään voitu sulkea pois. AVI:n tekemien alueellisten selvitysten havaintojen mukaan kuntien päätöksenteon, julkisen vallan käytön ja markkinaehtoisen jätehuollon yhteensovittamiseen liittyi monia avoimia kysymyksiä. Pitkällä aikavälillä jätteiden kierrätyksestä oli välttämätöntä tehostaa, mutta julkisen ja yksityisen toiminnan välinen rakenteellinen jännite hidasti kiertotalouden edellyttämää yhteistyötä ja koordinoitua eri toimijoiden välillä.

Selvityksen johtopäätösten mukaan yhdyskuntajätehuollon kehittäminen edellytti jätehierarkian mukaisen etenemisen varmistamista sekä kunnille että kotitalouksille. Lainsäädäntöön tarvittiin mahdollisesti merkittäviä uudistuksia, jotka selkeyttäisivät julkisen ja yksityisen sektorin rooleja. AVI:n selvitykset olivat osaltaan vahvistaneet viranomaisen valmiutta seurata alan kehitystä ja vastata esiin nouseviin haasteisiin.

KKV on myöhemmin vuonna 2022 ympäristöministeriön toimeksiannosta arvioinut sidosyksikkösääntelyn ns. ulosmyyntirajan noston vaikutuksia keskittyen erityisesti siihen, millaisia vaikutuksia ulosmyyntirajan nostolla voidaan arvioida olevan kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden toimintaan, kuntien jätehuoltopalveluihin ja kilpailuneutraliteettiin.⁹ KKV:n mukaan ulosmyyntirajan suuruudella oli merkitystä paitsi laskennallisesti myös jätealan toimijoiden strategiseen käyttäytymiseen. Kuntien jätelaitokset toimivat kahdella eri kentällä: ne hoitivat yhtäältä kuntavastuullista jätemäärää (mukaan lukien TSV-palvelut) ja

⁹ Tutkimusta on hyödynnetty myös hallituksen jätelakia koskevassa esityksessä (HE 209/2022 vp), jonka mukaisesti jätelakiin lisättiin myöhemmin pykälä yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä sote-uudistuksen yhteydessä sekä muutettiin jätehuollon toimialalla toimivien hankinta- ja sidosyksiköiden ulosmyyntiä koskevia sääntöjä.

saattoivat toisaalta kilpailla markkinaehtoisilla palveluilla. Käytännössä markkinapuutteen määrittely saattoi usein olla subjektiivista, joten TSV-palvelua käytettiin toisinaan silloinkin, kun todellista markkinapuutetta ei välttämättä ollut.

Tutkimuksen mukaan ulosmyyntirajan suuruudesta vuosikymmenen vaihteen jälkeen (2030 eteenpäin) vallitsi suurta epävarmuutta, sillä vain harvojen jätelaitosten markkinaehtoinen toiminta oli tutkimusta tehtäessä lähellä sallittua kymmenen prosentin enimmäisosuutta.¹⁰ Ulosmyyntiraja saattoi vaikuttaa myös jätelaitosten yhtiöittämispäätöksiin. Jos jätelaitos halusi toimia markkinoilla laajemmin kuin ulosmyyntiraja sallii, sen oli yhtiöitettävä markkinaehtoinen toimintansa.

KKV:n mukaan TSV-palveluiden ja markkinaehtoisen toiminnan välillä oli selvä yhteys. Alhainen ulosmyyntiraja aiheutti painetta TSV-palveluiden tarjonnalle ja lisäsi niiden kysyntää. TSV-palvelut ovat tarpeen varmistamaan, että kaikelle jätteelle löytyy asianmukainen jätehuolto. Kuntien jätelaitokset olivat selvityksen mukaan tehneet investointeja jätteenkäsittelyn infrastruktuuriin. Usein investoinnit oli mitoitettu siten, että käsittelyyn ohjautui ensisijaisen kuntavastuullisen jätteen ohella myös yritysten jätteitä, joko markkinaehtoisena toimintana tai TSV-palveluna. Erityisesti jätteenpolttokapasiteetin täyttäminen saattoi osoittautua haasteeksi lisääntyvän erilliskeräyksen ja kasvavien kierrätysastetavoitteiden myötä.

Tutkimuksessa todettiin, että jätelaitosten omistukset jätteenpolttolaitoksissa vaikuttivat myös ulosmyyntirajan arviointiin. Omien energiahyödyntämistarpeiden ylittävä jätteenpolttokapasiteetti mahdollisti sen edelleenmyynnin. Poltettavan jätteen porttimaksut vaihtelivat merkittävästi, ja ne olivat alhaisimmat niillä jätelaitoksilla, jotka omistivat osuuden polttolaitoksesta. Investointi jätteenpolttokapasiteettiin edellytti pitkäaikaista toimitussopimusta, joka sitoi jätelaitoksen toimittamaan riittävästi poltettavaa jätettä ja samalla velvoitti polttolaitoksen ottamaan sitä vastaan. Pitkän aikavälin sitoumus teki jätelaitoksesta eräänlaisen portinvartijan jätteen energiahyödyntämiselle.

KKV:n tutkimuksen mukaan HSY:n tytäryhtiö Uudenmaan Voima havainnollisti tätä ilmiötä. Uudenmaan Voiman tehtävänä on edelleenmyydä Vantaan Energian jätteenpolttokapasiteettia. Yrityksen vuoden 2020 liikevoitto kertoo jätteenpolttokapasiteetin hallinnan arvosta. Vuonna 2020 Uudenmaan Voima toimitti Vantaan Energialle noin 106.000 tonnia sekajätettä. Yrityksen liikevoitto oli 4.022.000 euroa.

KKV:n mukaan ulosmyyntirajan tarkoituksena oli turvata kilpailuneutraliteettia jätealalla, ja erityissääntelyn tavoitteena oli edistää kiertotaloutta. *Tutkimus kuitenkin osoitti, ettei pelkällä ulosmyyntirajalla voitu ratkaista kilpailuneutraliteettiin tai kiertotaloustavoitteisiin liittyviä haasteita.* KKV totesikin, että ulosmyyntiraja menettäisi osan merkityksestään, jollei

¹⁰ KKV:n tutkimuksen tekohetkellä vain noin viidesosalla jätelaitoksista oli markkinaehtoisen toiminnan osuus liikevaihdosta lähellä sallittua kymmenen prosentin rajaa. Todettakoon, että sittemmin jätelain 145 §:ää on muutettu siten, että kymmenen prosentin ulosmyyntiraja on voimassa toistaiseksi.

TSV-palveluiden edellytyksenä olevaa markkinapuutteen toteamista toteuteta asianmukaisesti.

Kiertotaloustavoitteiden toteutumisesta saattoi hankaloittaa jätteenpolttokapasiteetin runsaus. Jätteen energiahyödyntämisen kustannuksen tulisi ylittää sen kierrättämisestä aiheutuvat kustannukset. KKV:n mukaan jätteenpolttoveron käyttöönottoa voidaan joutua harkitsemaan, mikäli kierrätysastetavoitteita ei saavutettaisi.

Yritysten jätettä saattoi KKV:n tutkimuksen mukaan myös päätyä TSV-palveluiden kautta kunnallisen jätehuollon käsiteltäväksi tiukemmista ulosmyyntirajoista huolimatta. TSV-palveluiden käytön olisi pitänyt perustua aitoon markkinapuutteeseen, mutta KKV:n tutkimuksen mukaan näin ei aina ollut.

KKV on myöhemmin ottanut kantaa markkinapuutteen toteamiseen jätehuoltopalveluissa. KKV on tiedotteessaan 2022 todennut, että markkinapuutteen toteaminen ei tuolloin toiminut lain tarkoittamalla tavalla, mikä jarrutti yritysten kiinnostusta kilpailuttaa jätehuoltoaan. KKV esitti, että ongelmia voitaisiin korjata muun muassa lisäämällä yritysten tietoisuutta Materiaalitorin käytöstä ja täsmentämällä tarjousten kohtuullisuuden arviointia. KKV katsoi, että tilanteessa olisi kuitenkin tarvittu yhtäaikaisia toimenpiteitä, jotta jätehuolto olisi toteutunut jätelaissa säädettyjen järjestämisvastuiden mukaan.

V. Jätehuollosta ja siihen liittyvistä kilpailuneutraliteettikysymyksistä Ruotsissa ja Tanskassa

i. Ruotsi

Yleisesti kuntien harjoittamasta elinkeinotoiminnasta

Ruotsissa kunnan mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinotoimintaa rajaa kuntalaki (Kommunallag; 2017:275). Kunnan yleisen toimialan perusteella kunnat voivat itse huolehtia sellaisista yleistä julkista etua koskevista tehtävistä, jotka liittyvät kunnan alueeseen tai sen jäseniin (paikallisuusperiaate, *lokaliseringsprincipen*). Kunta voi kuitenkin ryhtyä toimenpiteisiin myös oman alueensa ulkopuolella, jos se on kunnan jäsenten edun mukaista. Kunnan omistamalle osakeyhtiölle ei voida antaa suurempaa toimivaltaa kuin kunnalle, ellei tämä johdu erityislainsäädännöstä. Tehtävä ei myöskään saa olla sellainen, josta lain perusteella huolehtii valtio, toinen kunta tai muu toimija.

Ruotsin kuntalain 2 luvun 7 §:n mukaan kunnat voivat pääsääntöisesti harjoittaa elinkeinotoimintaa, jos se tapahtuu ilman voitontavoittelua ja tarkoituksena on yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen kunnan jäsenille. Voittoa tavoittelevan toiminnan kieltä ei kuitenkaan ole absoluuttinen, vaan se on ymmärrettävä siten, että toiminnan pääasiallinen tarkoitus ei saa olla voiton tuottaminen.

Kuntalaissa tai sen esitoissa ei anneta yksityiskohtaista kuvaa kuntien toimivallasta yritystoiminnan alalla. Suurta osaa tavanomaisesta kunnallisesta yritystoiminnasta säännellään kuitenkin erityislainsäädännössä (esimerkiksi jätehuoltoa säännellään jäljempänä kuvatulla erityislainsäädännöllä). Erityislainsäädännön lisäksi on olemassa myös oikeuskäytäntöä, joka voi laajentaa kuntien toimivaltaa. Kunnan toimialaan on oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan myös eräitä kunnan toimialaan kiinteästi liittyviä tehtäviä, vaikka ne erikseen tarkasteltuna jäisivätkin kunnan toimialan ulkopuolelle (esimerkiksi satamien ahtaustoiminta).

Kaiken kunnan toiminnan hinnoittelussa lähtökohtana on omakustannusperiaate (*självkostnadsprincipen*), eli kunnat eivät voi periä tuottamiskustannuksia korkeampia maksuja palveluistaan tai hyödykkeistään. On kuitenkin huomattava, että tästä omakustannusperiaatteesta on usein poikkeuksia erityislainsäädännössä.¹¹

Jätehuollon järjestäminen ja kilpailuneutraliteetti

Keskeiset jätehuoltoa koskevat säädökset Ruotsissa ovat ympäristökaari (miljöbalken 1998:808 muutoksineen) ja jäteasetus (avfallsförordningen 2020:614 muutoksineen). Ruotsissa kunnat vastaavat kunnan alueella syntyvän yhdyskuntajätteen keräyksestä,

¹¹ Esimerkiksi sähkölaissa (Ellag; 1997:857) ja yleishyödyllisistä kunnallisista asunto-osakeyhtiöistä annetussa laissa (Lag 2010:879 om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag), joissa todetaan, että toimintaa on harjoitettava ”kaupallisten periaatteiden mukaisesti”.

kuljetuksesta ja hävittämisestä, mikäli jäte ei kuulu tuottajavastuun piiriin.¹² Yhdyskuntajätteellä tarkoitetaan kotitalouksista peräisin olevaa jätettä sekä jätettä, joka on luonteeltaan ja koostumukseltaan samankaltaista kuin kotitalouksista peräisin oleva jäte, kuten ravintoloiden, kauppojen ja toimistojen jätteet. Yhdyskuntajätteen käsite ei kata teollisuudesta, maa- ja metsätaloudesta, kalastuksesta, sakokaivoista, jätevesiverkostoista ja -käsittelystä sekä romuajoneuvoista peräisin olevaa jätettä. Lisäksi kunnan vastuulla on kotitalouksien ja vastaavien jätevedet ja rakennus- ja purkujätteet, jotka eivät synny ammattimaisesta toiminnasta.¹³

Jätteitä varten kunnalla tulee olla jätehuoltomääräys (*renhållningsordning*), jonka kunnanvaltuusto hyväksyy. Jätehuoltomääräys koostuu jätesuunnitelmasta ja muista kunnan ympäristökaaren 15 luvun perusteella antamista määräyksistä. Jätesuunnitelman on sisällettävä tiedot kunnassa syntyvistä jätteistä sekä kunnan toimenpiteistä jätteiden määrän ja vaarallisuuden vähentämiseksi. Kunnat voivat myös tehdä yhteistyötä ja laatia yhteisiä alueellisia jätesuunnitelmia, joista säädetään tarkemmin jäteasetuksen 9 luvun 7–9 §:ssä. Lisäksi kunnilla on velvollisuus tiedottaa jätehuollosta ja jätehuoltosuunnitelmiansa sisällöstä ympäristökaaren 15 luvun 42 ja 45 §:ien mukaisesti.¹⁴ Erilliskerättyjä jätteitä ei saa polttaa, vaan ne tulee toimittaa jätteenkäsittelylaitoksiin.¹⁵

Ympäristökaaren määritelmän mukaan tietyt jätelajit eivät ole yhdyskuntajätettä, mutta ne kuuluvat silti kunnan keräys- ja kierrätysvastuuseen. Tämä koskee esimerkiksi yksittäisistä viemäreistä peräisin olevia jätevesijakeita ja rakennus- ja purkujätettä, jota ei synny ammattimaisessa toiminnassa. Vuoden 2024 alusta kuntien vastuulle siirtyi myös kotitalouksien ja sellaisten yritysten pakkausjätteiden keräys, joiden jätehuolto on sijoitettu kotitalouksien jätehuollon yhteyteen, jos yritys on valinnut kunnallisen keräyksen. Vuoden 2025 alusta sama menettely koskee myös tekstiilijätettä.

Ympäristökaaren 15 luvun 20 a §:n mukaan kunnan on poistettava 20 §:ssä tarkoitettu jäte kiinteistöltä, jolla jäte sijaitsee, jos poistaminen on tarpeen ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun sekä yksityisten etujen toteuttamiseksi, tai kiinteistön haltija pyytää kuntaa poistamaan jätteen eikä se ole olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Valtioneuvosto tai valtioneuvoston määräämä viranomainen voi antaa vapautuksia kunnalle jätehuollon järjestämisestä sellaisten jätteiden osalta, jotka tuottaja tai tuottajavastuuorganisaatio kerää tai käsittelee. Tarvittaessa kunnalle voidaan myös määrätä velvoitteita toteuttaa toimenpiteitä jätehuollon toimivuuden varmistamiseksi, kun jätehuoltovastuu on jaettu kunnan ja tuottaja- tai tuottajavastuuorganisaatioiden kesken.¹⁶ Lisäksi ympäristökaaren 15 luvun 24 § kieltää

¹² Miljöbalken (1998:808) 15 luku, 11 a § ja 20 §.

¹³ *Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin*. SOU 2021:24, s. 45–46.

¹⁴ Avfall Sverigen rapporti *Svensk avfallshantering 2023*, s. 5.

¹⁵ Jäteasetus 19 §.

¹⁶ Miljöbalken (1998:808) 15 luku, 21–22 §.

muuta kuin kuntaa tai kunnan valtuuttamia toimijoita käsittelemästä kunnalliseen jätehuoltoon kuuluvaa jätettä.

Jätteenkeräyksen järjestelmä on siis Ruotsissa pitkälti samankaltainen kuin Suomessa, sillä erotuksella, että kunta on aina vastuussa jätteenkeräyksen järjestämisestä eikä kiinteistönhaltijan järjestämisvastuuta ole ollut käytössä.

Ruotsin hallitus käynnisti vuoden 2023 toukokuussa selvityksen, jonka tarkoituksena oli esittää lainsäädäntömuutoksia materiaalien uudelleenkäytön ja kierrätyksen lisäämiseksi. Hankkeen taustalla on komission Ruotsille kesäkuussa 2023 antama varoitus koskien riskiä siitä, että yhdyskuntajätteen kierrätysasteelle asetettua tavoitetta (kierrätysaste 55 % vuonna 2025) ei tulisi saavuttamaan. Ruotsin hallitus esitti marraskuussa 2024 useita lainsäädäntömuutoksia, joilla tavoitellaan kierrätysasteen nostoa sekä toisaalta jätealan valvonnan vahvistamista tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamiseksi. Lakimuutoksilla muun muassa siirrettäisiin vastuu jätehuollon järjestämisestä tiettyjen nyt kuntavastuulle kuuluvien toimintojen osalta jätteen tuottajalle sekä annettaisiin tietyin edellytyksin mahdollisuus järjestää liiketoiminnassa syntyvän ja normaalisti kuntavastuulle kuuluvan jätteen jätehuolto muulla tavoin. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alussa, mutta niiden lopullisesta sisällöstä ei tätä selvitystä laadittaessa ole vielä tietoa.¹⁷

Yhteenvedon voidaan todeta, että yhdyskuntajätehuollon järjestämismallit Suomessa ja Ruotsissa muistuttavat merkittävästi toisiaan, joskin Ruotsissa kunnan vastuu jätehuollosta on historiallisesti ollut jossain määrin Suomea laajempi. Myös kierrätysasteen nostoa koskevien tavoitteiden saavuttamiseen ja kilpailuneutraaliteetin toteutumiseen voidaan todeta liittyvän samankaltaisia ongelmia molemmissa maissa. On kuitenkin huomioitava, että Ruotsin kuntalain mukainen paikallisuusperiaate rajoittaa jossain määrin kuntien ja niiden omistamien jätehuoltoyhtiöiden edellytyksiä laajentaa toimintaansa erityisesti kunnan alueen ulkopuolelle. Ruotsin kilpailuviranomainen onkin aiemmissa päätöksissään arvioinut kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden toimintaa myös paikallisuusperiaatteen näkökulmasta ja katsonut periaatetta loukatun tilanteessa, jossa toimintaa on harjoitettu yhtiön omistavan kunnan alueen ulkopuolella.¹⁸

ii. Tanska

Yleisesti kuntien harjoittamasta elinkeinotoiminnasta

Tanskassa kunnallisilla toimijoilla on valtiollisia toimijoita tiukemmat säännöt elinkeinotoiminnalle. Pääsääntöisesti kunnat eivät voi harjoittaa elinkeinotoimintaa ilman lainsäädännöllistä perustaa. Kunnallisten toimijoiden elinkeinotoiminta voidaan hyväksyä

¹⁷ Ks. 12.11.2024 julkaistu lehdistötiedote Ruotsin hallituksen verkkosivuilla:

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/11/reformering-av-avfallsomradet-for-att-oka-materialatervinningen-och-den-cirkulara-ekonomin/>

¹⁸ Ks. Konkurrensverketin päätös 23.11.2023, Misstänkt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – avfallshantering, Dnr 315/2022.

ensisijaisesti perustuen kuntia koskevaan lainsäädäntöön sekä toissijaisesti erityisiin kunnallista itsehallintoa koskeviin sääntöihin ja periaatteisiin. Tanskassa voittoa tavoitteleva elinkeinotoiminta ei lähtökohtaisesti kuulu kuntien tehtäviin. Tämä perustuu selkeään rajaukseen julkisen ja yksityisen toiminnan välillä. Kunnat eivät ole voiton tuottamista varten, vaan niiden tehtävänä on toteuttaa lakisääteisiä velvoitteita ja tuottaa palveluita tasapuolisesti paikalliselle väestölle.

Elinkeinotoimintaan liittyvää kieltoa ei saa kiertää esimerkiksi siten, että kunta tai aluehallinto tekee yhteistyösopimuksen yksityisen toimijan kanssa, joka tuottaa julkisia palveluja ja tarjoaa niitä vapailla markkinoilla. Yhteistyön tulee rajoittua vain julkisten palveluiden tuottamiseen.

Kunnille myönnetty elinkeinotoimiluvat eivät ole keskitetysti yhdessä laissa, vaan niitä löytyy eri säädöksistä, kuten julkisia teitä koskevasta laista, satamalaista, lentoliikennelaista ja kaukojäähdytyslaista.

Jätehuollon järjestäminen ja kilpailuneutraliteetti

Keskeiset jätehuoltoa koskevat säädökset Tanskassa ovat ympäristönsuojelulaki (miljøbeskyttelsesloven 1218 af 25/11/2019 muutoksineen) ja jäteasetus (affaldsbekendtgørelsen 1749 af 30/12/2024). Lisäksi jätehuollon toimeenpanomääräyksessä (affaldsaktørbekendtgørelsen 1743 af 30/12/2024) määrätään sellaisen jätteen käsittelystä, jota ei säännellä muulla lainsäädännöllä, kuntien jätessäännöksistä, jätejärjestelmistä ja jätetaksuista ja jätteenpolttolaitosten vertailuanalyseistä.

Lainsäädännön lisäksi Tanskan ympäristö- ja tasa-arvoministeriö on vuonna 2021 hyväksynyt Tanskan kansallisen jätehuoltosuunnitelman¹⁹, joka muodostaa Tanskan valtakunnallisen suunnitelman jätteiden ehkäisemiseen ja käsittelyyn. Suunnitelmassa kuvataan muun muassa maan nykyistä tilannetta, alan nykyistä politiikkaa ja aloitteita, joilla pyritään saavuttamaan vihreää jätealaa ja kiertotaloutta koskevat tavoitteet.

Tanskan ympäristönsuojelulain 45 §:n mukaan jätehuollosta vastaa kunnanvaltuusto, jollei laissa tai sen nojalla annetuissa asetuksissa toisin säädetä. Kuntien on velvollisuuksiensa hoitamiseksi laadittava omat kunnalliset jätehuoltosuunnitelmat. Kuntien jätehuoltosuunnitelmien perusteella kunnat muodostavat jätehuoltomääräykset. Jäteasetuksen 6 luvun mukaan kunnanvaltuuston vastuulla on perustaa keräysjärjestelmät

¹⁹ *Handlingsplan for cirkulær økonomi - National plan for forebyggelse og håndtering af affald 2020–2032.*

erityyppisten kotitalousjätteiden²⁰ tai tämän kaltaisten jätteiden erilliskeräystä varten. Kunnallinen jätehuolto rahoitetaan kunnallisilla jätemaksuilla.²¹

Kunta saa itse päättää, käyttääkö se omaa kalustoaan jätteenkeräykseen vai kilpailuttaako se jätteenkeräyksen markkinoilla. Kunnat eivät kuitenkaan voi ulkoistaa viranomaistehtäviä, kuten valvontaa. Kaikki jäte kerätään ja kuljetetaan Tanskassa pääasiassa yksityisten yritysten toimesta.²² Jätteen käsittelyn hoitaa kunta itse joko polttamalla tai sijoittamalla jätteen kaatopaikalle. Suurin osa kunnista on järjestänyt kierrätettäville jätelajikkeille erilliskeräyksen, jolloin jäte saadaan lajiteltua jo syntypaikalla.²³ Useimmat kierrätettävät jätetyypit käsitellään uudelleen ulkomailla, mutta monet tanskalaiset yksityiset ja julkiset yritykset lajittelevat ja esikäsittelevät jätteitä ennen niiden vientiä.²⁴

Poikkeuksen kunnan jätehuollon järjestämisvastuusta muodostaa materiaalihyödyntämiseen kelpaava kaupallinen jäte.²⁵ Vuodesta 2010 lähtien yksityiset yritykset ovat vastanneet itse materiaalihyödyntämiseen kelpaavan kaupallisen jätteen käsittelyn järjestämisestä. Vastuun toteuttamiseksi yritysten on tehtävä sopimuksia yksityisten jätealan yritysten kanssa tällaisen jätteen keräyksestä ja käsittelystä.²⁶ Yritykset myös vastaavat itse materiaalihyödyntämiseen soveltuvan jätteensä jätehuollon kustannuksista. Tiettyjä erityissäännöksiä liittyy kiinteistöihin, joissa sijaitsee sekä kotitalouksia että yrityksiä. Markkinapuutetilanteessa myös kunnalla on lupa käsitellä kierrätettäviä jätteitä.²⁷

Toisen poikkeuksen kuntien jätehuollon järjestämisvastuusta muodostavat tuotteet, jotka kuuluvat tuottajavastuun piiriin. Jos yritys kuuluu tuottajavastuun piiriin, yrityksen on maksettava käyttöön asettamiensa tuotteiden käsittelystä, kun tuotteet muuttuvat jätteeksi.²⁸

²⁰ Tällaista voi olla esimerkiksi myös puutarhajäte, irtojäte, sanomalehdet/mainokset. Jäteasetuksen mukaan kotitalousjätteellä tarkoitetaan kotitalouksien tuottamaa jätettä, kun taas kotitalousjätteen kaltainen jäte on yrityksissä syntyvää jätettä, joka on koostumukseltaan samanlaista kuin kotitalousjäte. Ympäristönsuojeluvirasto (miljøstyrelsen) antaa tarkempia ohjeita kotitalouksien yhdyskuntajätteen lajittelusta ja keräyksestä.

²¹ Ks. Tanskan ympäristöministeriön verkkosivut (<https://mst.dk/erhverv/groen-produktion-og-affald/affald-og-genanvendelse/affaldshaandtering/indsamleruddannelsen/affaldsregulering>).

²² Kansallisen jätehuoltosuunnitelman mukaan vuonna 2021 noin 80–90 prosenttia jätteenkuljetuksesta oli ulkoistettu yksityisille kuljetusliikkeille. Kts s. 87 ja 88 kansallisesta jätesuunnitelmasta.

²³ Ks. tiedote 10.4.2024 Tanskan ympäristöministeriön verkkosivuilla (<https://mst.dk/nyheder/2024/april/nye-tal-3-ud-af-4-kommuner-har-udrullet-affaldssortering>).

²⁴ Kansallisen jätehuoltosuunnitelman mukaan esimerkiksi lajiteltu rauta ja alumiini lähetetään ulkomaille jälleenkäsiteltäväksi. Lisää tietoa eri jätetyypeistä on saatavilla jätehuoltosuunnitelman kappaleesta 4.6.2.

²⁵ Tällaista on esimerkiksi yritysten ja laitosten tuottama jäte, kuten puutarhajäte, irtojäte, rakennusjäte, tuotantojäte, teollisuusjäte, syntypaikkalajitellut jättejakeet ja maa-aines.

²⁶ Kunnat vastaavat tosin kierrätyskeskusten toiminnasta ja kunnat ovat siksi velvollisia tarjoamaan yrityksille pääsyn vähintään yhteen kierrätyskeskukseen kunnassa.

²⁷ Ympäristönsuojelulaki, 6 luku, 49 c §.

²⁸ Ympäristönsuojelulaki luku 2 c, 9 u §.

Jätehuoltoa koskevaa lainsäädäntöä on Tanskassa uudistettu merkittävästi 2020-luvun alussa. Lainsäädäntöön vuonna 2022 tehdyillä muutoksilla kuntia kiellettiin käsittelemästä tai lajittelemasta materiaalihyödyntämiseen soveltuvaa kotitalousjätettä. Samalla kunnille asetettiin myös tietynlainen investointikielto, eli kunnat eivät saa jatkossa omistaa tai ylläpitää kierrätyslaitoksia. Kunnat voivat jatkaa alustavaa lajittelua, jota pidetään osana keräystehtävän suorittamista. Sitä ei kuitenkaan saa tehdä automaattisten lajittelujärjestelmien avulla.²⁹ Kehitys Tanskassa on tältä osin siten ollut liki päinvastainen Suomeen verrattuna.

Tanska on asettanut poliittisen tavoitteen, jonka mukaan Tanskan jätealan tulee olla ilmastoneutraali vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi Tanskassa on tehty päätöksiä jätteiden lajittelun ja kierrätyksen lisäämisestä ja jätteenpolton vähentämisestä.³⁰ Tanskan asettamaa tavoitetta jätteenpolton vähentämisestä ja kierrätyksen lisäämisestä voidaan luonnehtia kunnianhimoiseksi. Jätteenpolton osuus on tällä hetkellä suuri ja maahan tuodaan muualta Euroopan unionin alueelta jätettä poltettavaksi. Keskeinen syy jätteenpoltoon on se, että Tanskassa on historiallisesti suunniteltu jätehuolto suhteessa energia- ja kaukolämpöverkon toimintaan.³¹

Tanskan hallitus on myös hiljattain säätänyt lain, jolla säädellään jätteenpolttokapasiteettia ottamalla käyttöön tarjousperusteinen malli, joka pakottaa jätteenpolttolaitokset kilpailemaan jätteestä. Alkuperäinen suunnitelma oli käynnistää valtion selvitys siitä, mitkä jätteenpolttolaitokset tulisi sulkea, mutta poliittinen sopimus johti lopulta markkinoiden vapauttamiseen, koska sen katsottiin olevan kustannustehokkaampi ratkaisu. Tämä päätös on saanut kritiikkiä jätehuoltosektorilta, sillä se lisää epävarmuutta laitosten suunnittelussa ja heikentää mahdollisuuksia pitkän aikavälin strategisiin investointeihin, kuten hiilidioksidin talteenottoprojekteihin.³²

Toimialan Suomen kanssa samankaltaiset haasteet toistuvat siis myös tanskalaisessa keskustelussa, mutta asetelma ja kehitys julkisen ja yksityisen sektorin välillä on sääntelymielessä päinvastainen. Tanska ei salli kuntien aloittaa laajamittaista toimintaa markkinoilla, ellei siihen ole hyväksyttäviä ja objektiivisia perusteita.

²⁹ Ks. 14.6.2022 julkaistu uutinen (<https://www.horten.dk/nyhedsliste/2022/juni/nye-regler-om-genanvendeligt-affald-er-nu-vedtaget>).

³⁰ Ks. Tanskan ilmasto- ja energiaministeriön verkkosivut ja sieltä saatavilla olevat poliittiset sopimukset (<https://www.kefm.dk/forsyning/affald>).

³¹ Ks. toimialajärjestö Affald.dk:n verkkosivut (<https://www.affald.dk/affaldshierarki/energiudnyttelse>) ja Tanskan Energiaviraston verkkosivut (<https://ens.dk/presse/oeget-deponering-og-beskedent-fald-i-affaldsforbraending>).

³² *Waste incineration in Nordic Countries*. Nordic Council of Ministers, 524/2024.

VI. Suomen jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoiden tarkastelu ja analyysi **tapausesimerkein**

Tässä osiossa siirrytään tarkastelemaan Suomen jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoiden viimeaikaista kehitystä alueellisten tapausesimerkkien kautta. Tapausten yhteydessä analysoidaan niihin mahdollisesti liittyviä kilpailuneutraliteetti- ja valtiontukikysymyksiä. Osiossa käsitellään seuraavia alueellisia esimerkkejä:

- Vantaan Energia
- Oulun Energia, Syklo Oy ja Kiertokaari Oy
- Riikinvoima Oy
- Biosairila Oy ja Metsäsairila Oy

Alueellisten esimerkkien jälkeen osiossa käsitellään perusmaksua, jonka vaikutukset jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoilla Suomessa ovat valtakunnalliset.

i. Vantaan Energia

Yleistä

Vantaan Energia -konsernin (**Vantaan Energia**) muodostavat emoyhtiö Vantaan Energia Oy ja sen kokonaan omistama tytäryhtiö Vantaan Energia Sähköverkot Oy.³³ Vantaan Energia Oy:n omistavat Vantaan kaupunki (60 %) ja Helsingin kaupunki (40 %).

Vantaan Energia on yksi Suomen suurimmista kaupunkienergiayhtiöistä. Vantaan Energia Oy tuottaa sähköä ja lämpöä sekä energia- ja kiertotalouspalveluita. Yhtiön tytäryhtiö Vantaan Energia Sähköverkot Oy puolestaan vastaa säännelystä sähköverkkotoiminnasta Vantaalla. Lisäksi Vantaan Energia tuottaa yritys- ja energiapalveluita Tuusulan ja Järvenpään alueilla toimivalle Tuusulanjärven Lämpö Oy:lle.

Vantaan Energia Oy:n oman sähkön- ja lämmöntuotannon perustan muodostavat yhteistuotanto Martinlaakson voimalaitoksessa ja Långmossabergenin jätevoimalassa.³⁴ Martinlaakson ja Långmossabergenin voimalaitosten osuus yhtiön koko sähköntuotannosta vuonna 2024 oli 19 % osakkuussähköntuotannon osuuden ollessa 81 %.³⁵

³³ Konserniin kuuluu Vantaan Energian vuoden 2024 vuosikertomuksen mukaan lisäksi Kiinteistö Oy Vapaalan Torpantie 2.

³⁴ Vantaan Energian vuosikertomus 2024, s. 33.

³⁵ Vuonna 2024 Vantaan Energia Oy:n osakkuusyhtiöitä olivat Svartisen Holding A/S (49,6 %), Valvea Oy (49,0 %), Oomi Palvelut Oy (28,3 %) sekä Kolsin Voima Oy (22,5 %). Osakkuusyhtiö Svartisen Holding A/S omistaa Norjassa tytäryhtiö Eastern Norge Svartisen A/S:n (100 %). Oomi Palvelut Oy:llä on tytäryhtiöt Oomi Oy (100 %) ja Oomi Solar Oy (100 %), ja Kolsin Voima Oy:llä on tytäryhtiö Kolsin Vesivoimantuotanto Oy (100 %).

Vantaan ja Helsingin kaupungit ovat tehneet Vantaan Energiaa koskevan osakassopimuksen, jota on päivitetty vuonna 2021. Julkisista lähteistä saatavilla olevan osakassopimusluonnoksen mukaan Vantaan Energia kuuluu Vantaan kaupunkikonserniin ja se noudattaa toiminnassaan kulloinkin voimassa olevaa Vantaan kaupungin konserniohjetta, yleisiä ja yhteisökohtaisia omistajapoliittisia linjauksia sekä muuta Vantaan yhtiölle antamaa konserniohjausta edellyttäen, että nämä eivät ole ristiriidassa osakassopimuksen tai osakeyhtiölain pakottavien määräysten ja osakkaiden yhdenvertaista kohtelua koskevien määräysten kanssa.³⁶

Vantaan kaupunkia ja Vantaan Energiaa yhdistää lisäksi vuonna 2022 solmittu strateginen kumppanuussopimus. Sopimuksessa määritetään mm. strategisen kumppanuuden tavoitteet ja toiminta-alueet kaupungin alueen energiapalvelujen kehittämisessä. Sopimuksen tavoitteena on yhteisesti edistää toimia, joilla Vantaan kaupunki saavuttaa strategiansa mukaiset tavoitteet.³⁷

Tilikaudella 2024 Vantaan Energia -konsernin liikevaihto oli noin 290,6 miljoonaa euroa. Konsernin liikevoittoa kertyi 60,6 miljoonaa euroa. Emoyhtiö Vantaan Energia Oy:n liikevaihto oli noin 247,9 ja liikevoitto 46,7 miljoonaa euroa. Vantaan Energia Sähköverkot Oy:n liikevaihto oli 43,9 miljoonaa euroa ja liikevoitto 10,6 miljoonaa euroa. Konsernin palveluksessa oli tilikauden 2024 aikana keskimäärin 381 henkilöä.³⁸

Vantaan Energian yhteydet kunnallisiin jätehuoltoyhtiöihin

Vantaan Energia saa merkittävän osan Långmossabergenin jätevoimalan polttoaineena käytettävästä sekajätteestä Helsingin seudun ympäristöpalveluilta (HSY) ja Rosk'n Roll Oy Ab:lta (**Rosk'n Roll**). HSY on kuntayhtymä, jonka jäsenkuntia ovat Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen.³⁹ Rosk'n Roll on kuntaomisteinen jätehuoltoyhtiö, jonka omistavat Porvoo, Lohja, Raasepori, Sipoo, Vihti, Loviisa, Hanko, Karkkila, Inkoo, Siuntio, Askola ja Pornainen.⁴⁰

Vantaan Energia on solminut HSY:n ja Rosk'n Rollin kanssa palvelusopimuksen, joka kattaa sekä syntypaikkalajitellun sekajätteen että erilliskerätyt ongelmajätteet. HSY ja Rosk'n Roll maksavat Vantaan Energialle jätteen vastaanottamisesta ja sen muuttamisesta energiaksi. Vantaan Energia saa sopimushyötynä sekajättepolttoainetta jätevoimalan pyörittämiseen ja tuloa jätevoimalan 300 miljoonan euron investoinnin kattamiseen. Sopimus HSY:n ja Rosk'n Rollin kanssa on pitkäkestoinen ja jatkuu nykyisellään vuoteen 2034 asti. HSY:n (entinen

³⁶ Ks. osakassopimusluonnos Helsingin kaupungin verkkosivuilla (<https://ahjojulkaisu.hel.fi/4CA8980D-E26E-C326-AF57-79D0C9B00000.pdf>), s. 3.

³⁷ Ks. Vantaan kaupunginhallituksen kokouksen 6.6.2022 pöytäkirja, 24 §.

³⁸ Vantaan Energian vuosikertomus 2024, s. 34 alkaen.

³⁹ HSY:stä on erikseen säädetty laissa pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009).

⁴⁰ Yhtiö perustettiin vuonna 2013, mutta sen toiminta käynnistyi varsinaisesti 1.1.2019, kun aiempi Rosk'n Roll Oy Ab ja Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy yhdistyivät.

YTV) hallitus päätyi vuonna 2008 tarjouskilpailun perusteella valitsemaan Vantaan Energian rakennuttamaan jätevoimalaitoksen.

HSY on osittain järjestänyt jätteiden toimittamisen Vantaan Energialle tytäryhtiönsä Uudenmaan Voima Oy:n (**Uudenmaan Voima**) kautta. Uudenmaan Voima on HSY:n (80 %) ja Rosk'n Rollin (20 %) omistama yhtiö, jonka toimialana on Vantaan Energian jätevoimalan polttokapasiteetin ja jätteenkäsittelypalvelun myynti.⁴¹

Jätteen käsittely Vantaan Energian voimalaitoksissa

Vantaan Energian jätevoimala on valmistunut vuonna 2014 ja sen laajennusosa otettiin käyttöön syksyllä 2022. Laajennuksen myötä jätevoimalan vuosittainen polttokapasiteetti nousi 600 000 tonniin.⁴² Jätevoimalan laajennuksen valmistuttua Vantaan Energia alkoi hyödyntää myös teollisuuden ja kaupan jätteitä lämmön tuotannossaan. Yhtiö hyödyntää lisäksi muualta Euroopasta tuotavaa jätettä energiantuotantonsa raaka-aineeksi.

Vantaan Energian vuosikertomuksen 2024 mukaan vuonna 2024 jätevoimala lämpökäsitteli eurooppalaista jätettä 155 127 tonnia ja kotimaista jätettä 363 439 tonnia. Jätteen vastaanottomäärä oli kokonaisuudessaan 559 012 tonnia. Vuosikertomuksen mukaan jätemäärät jäivät kaiken kaikkiaan hieman alle optimaalisen tason, johtuen jätevoimalan käytettävyyshaasteista sekä jätteen Euroopan toimitusketjun haasteista.⁴³

HSY toimitti vuonna 2024 pääkaupunkiseudulta ja Kirkkonummelta Vantaan Energialle energiahyödynnettäväksi yhteensä noin 205 000 tonnia sekajätettä. Uudenmaan Voima toimitti lisäksi voimalaan noin 26 000 tonnia sekajätettä.⁴⁴ Rosk'n Roll ilmoittaa viimeisimmässä tätä kirjoitettaessa saatavilla olevassa toimintakertomuksessaan vuodelta 2023, että yhtiön käsittelemä kokonaismateriaalimäärä oli tuolloin 130 270 tonnia, josta 79 870 tonnia vastaanotettiin suoraan yhtiön toimipisteisiin ja 50 400 tonnia kerättiin kiinteistöiltä.⁴⁵ Rosk'n Roll ei erittele, mikä määrä jätettä toimitettiin Vantaan Energialle.

Vuonna 2025 Vantaan Energialle on lisäksi valmistumassa korkealämpötilalaitos, jossa käsitellään kierrätyskelvotonta vaaralliseksi luokiteltua jätettä, jota kertyy sekä teollisuuslaitosten tuotantoprosesseista että kotitalouksista. Laitoksen koekäyttö aloitetaan maaliskuussa 2025.⁴⁶

⁴¹ HSY:n tilinpäätös 2023, s. 39.

⁴² Ks. Uusiouutisten artikkeli 24.5.2023 (<https://uusiouutiset.fi/energiakriisi-ohjaa-kierratyskelpoista-jatetta-polttoon-vantaan-energian-kalle-patomeri-kritisoi-jatevoimaloiden-porttimaksualennuksia/>).

⁴³ Vantaan Energian vuosikertomus 2024, s. 33.

⁴⁴ Ks. HSY:n verkkosivut (<https://www.hsy.fi/ymparistotieto/kiertotalous/seudun-jatemaarat-ja-kierratysaste/jatehuollon-avainlukuja/>)

⁴⁵ Ks. tiedote 20.5.2024 Rosk'n Rollin verkkosivuilla (https://rosknroll.fi/jatehuoltopalvelujen-kehittaminen-jatkui-inflaatiosta-huolimatta/?_thumbnail_id=19121).

⁴⁶ Vantaan Energian vuosikertomus 2024, s. 22.

Investointistrategia

Vantaan Energialla on merkittävää investointitoimintaa. Vantaan Energian bruttoinvestoinnit käyttöomaisuuteen vuonna 2024 olivat yhteensä 131,2 miljoonaa euroa. Investoinnit voimalaitoksiin ja lämpökeskuksiin olivat 99,8 miljoonaa euroa. Suurin yksittäinen investointi kohdistui edellä mainitun uuden korkealämpötilalaitoksen rakentamiseen (83 miljoonaa euroa).⁴⁷

Helmikuussa 2025 julkaistun tiedotteen mukaan Vantaan Energia tähtää Pohjoismaiden johtavaksi kierrätysenergiayhtiöksi 2035 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi yhtiön strategiassa on valmisteltu miljardiluokan investointiohjelma. Edellä kuvatus korkealämpötilalaitoksen ohella tähän pitkän aikavälin ohjelmaan sisältyy muun ohella suunniteltu sekajätteen lajittelulaitos, joka voisi aloittaa toimintansa 2028, sekä hiilidioksidin talteenottoa- ja varastointia koskeva hanke.⁴⁸

Kilpailuneutraliteettia koskevia huomioita

Kilpailuneutraliteetin kannalta edellä mainitussa asiakokonaisuudessa huomiota kiinnittää HSY:n ja Rosk’n Rollin Vantaan Energian kanssa solmima, huomattavan pitkäkestoinen sopimus jätteiden toimittamisesta poltettavaksi Vantaan Energian voimalaitoksessa. Käytännössä sopimus merkitsee, että merkittävä osa pääkaupunkiseudun alueella syntyvästä kuntavastuulle kuuluvasta yhdyskuntajätteestä ohjautuu poltettavaksi Vantaan Energian jätevoimalaitoksessa aina vuoteen 2034 asti. Koska kyseinen jätemäärä ei kuitenkaan riitä täyttämään vuonna 2022 entisestään laajentunutta jätteenpolttokapasiteettia, Vantaan Energia hankkii polttokelpoista jätettä myös suoraan markkinoilta sekä tuo jätettä poltettavaksi ulkomailta. On vaikea nähdä, miten kyseinen julkisomisteisen konsernin toiminta palvelee Suomea sitovien EU:n kierrätystavoitteiden saavuttamista.

Suomen kierrätysmarkkinoiden kehittymisen kannalta edellä mainittu tilanne on ilmeisen ongelmallinen, sillä julkisomisteisten toimijoiden välisen pitkäkestoisen sopimuksen seurauksena huomattava osa kuntavastuulle kuuluvan yhdyskuntajätteen käsittelystä on suljettu markkinoilla tapahtuvan kilpailun piiristä. Samalla julkisomisteinen energiakonserni kilpailee yksityisten toimijoiden kanssa kuntavastuun ulkopuolelle jäävästä polttokelpoisesta jätteestä. Vaikuttaa ilmeiseltä, että seurauksena on yksityisten kierrätysalan toimijoiden liiketoiminnan kehitysmahdollisuuksien kaventuminen pääkaupunkiseudun alueella.

Kysymyksiä herättää myös se, missä määrin Vantaan Energian toteuttamien ja mittaluokaltaan huomattavien kiertotalousliiketoimintaan kohdistuvien investointien voidaan ylipäätään katsoa kuuluvan kuntaomisteisen yhtiön toimialaan ja miten nämä investoinnit vaikuttavat markkinoiden toimintaan. Tätä selvitystä laadittaessa kuullut

⁴⁷ Vantaan Energian vuosikertomus 2024, s. 34–35.

⁴⁸ Ks. 3.2.2025 julkaistu tiedote Vantaan Energian verkkosivuilla (<https://www.vantaanenergia.fi/vantaan-energia-tahtaa-pohjoismaiden-johtavaksi-kierratysenergiayhtioksi-2035/>).

yksityiset markkinatoimijat ovatkin ilmaisseet käsityksensä, että esimerkiksi vuonna 2025 valmistuvassa korkealämpötilalaitoksessa on kyse hankkeesta, jota yksityiset markkinatoimijat eivät ylipäättään voisi Suomessa toteuttaa. Toisaalta markkinatoimijat ovat esittäneet käsityksensä, että korkealämpötilalaitoksen toiminnassa on ensisijaisesti kyse jätteenkäsittelytoiminnasta, ei niinkään sen tyyppisestä energiantuotannosta, jota kunnalliset energiayhtiöt vakiintuneesti harjoittavat. Jos tämä näkemys pitää paikkansa voidaan perustellusti kysyä, millä tavoin kyseisen liiketoiminnan harjoittaminen liittyy konsernin omistavien ja siinä määräysvaltaa käyttävien Vantaan ja Helsingin kaupungin asukkaiden tarpeiden palvelemiseen.

ii. Oulun Energia, Syklo Oy ja Kiertokaari Oy

Yleistä

Oulun Energia -konserniin (**Oulun Energia**) kuuluvat emoyhtiö Oulun Energia Oy:n lisäksi Oulun Energia Sähköverkko Oy, Turveruukki Oy, Syklo Oy, Kiinteistö Oy Oulun Solistinkatu 4, Solarpower Paarmala Oy sekä Huoltovoima Oy. Oulun kaupunki omistaa konsernin emoyhtiö Oulun Energia Oy:n kokonaan (100 %). Emoyhtiö omistaa kaikki tytäryhtiönsä (100 %).⁴⁹

Oulun Energian liiketoiminta koostuu lämmön, höyryn ja sähkön tuotannosta ja myynnistä, sähkön siirrosta ja jakelusta sekä kiertotalousliiketoiminnasta. Energiatuotannosta vastaa Oulun Energia Oy, joka tuottaa lämpöä, sähköä ja höyryä ja toimittaa lämpöä. Lisäksi yhtiö vastaa konsernin muista energiapalveluista, kuten lämmön siirrosta ja jakelusta omassa jakeluverkoissaan. Vuonna 2024 Oulun Energia tuotti markkinoille sähköä kokonaan ja osittain omistamissaan voimalaitoksissa sekä pitkäaikaisten ostosopimusten kautta yhteensä 948 gigawattituntia.⁵⁰

Oulun Energian kiertotalousliiketoiminnasta on vuodesta 2022 lähtien vastannut Syklo Oy (**Syklo**). Syklo tarjoaa asiakkailleen jätteiden vastaanotto-, käsittely- ja jatkojalostuspalveluita sekä järjestää eri jätejakeille käsittelyn.⁵¹ Oulun Energia hakee merkittävää kasvua Syklon kiertotalousliiketoiminnasta ja yhtiön nykytason noin 20 miljoonan euron liikevaihto on tarkoitus nostaa 2030 mennessä yli 100 miljoonan euroon.⁵² Tätä kasvustrategiaa on toteutettu aktiivisesti muun muassa yrityskaupoilla.⁵³

⁴⁹ Lisäksi Oulun Energia Oy on merkittävä omistaja seuraavissa yhtiöissä: Oomi Palvelut Oy, Kolsin Voima Oy, Voimapato Oy ja Pasaati Holding Oy.

⁵⁰ Oulun Energian voimalaitokset sijaitsevat Merikoskella, Toppilassa ja Laanilassa. Laanilassa on sekä eko- että biovoimalaitos.

⁵¹ Ks. Syklon verkkosivut (<https://syklo.fi/>).

⁵² Oulun Energian vuosi- ja vastuullisuusraportti 2024, s. 26.

⁵³ Ks. uutiset Syklon verkkosivuilla <https://syklo.fi/syklo-oy-on-ostanut-biokomposiittiyhtio-elastopoli-oy-n-koko-osakekannan/> ja <https://syklo.fi/kiertotalousyhtio-syklo-oy-n-toiminta-laajentuu-valtakunnalliseksi/>.

Oulun Energia -konsernin liikevaihto tilikaudella 2024 oli noin 286,5 miljoonaa euroa. Konsernin liikevoittoa kertyi 50,7 miljoonaa euroa. Emoyhtiö Oulun Energia Oy:n liikevaihto oli 245 ja liiketulos 45,7 miljoonaa euroa. Syklon liikevaihto vuonna 2024 oli puolestaan 21,6 miljoonaa euroa. Oulun Energia -konsernin palveluksessa oli tilikaudella 2024 keskimäärin 270 henkilöä.

Oulun Energian yhteys jätehuoltoyhtiöihin

Oulun Energialla on omistajayhteys Kiertokaari Oy:öön (ent. Oulun Jätehuolto Oy; **Kiertokaari**). Oulun kaupunki omistaa Kiertokaaresta 91 %. Kiertokaari palvelee noin 290 000 asukasta yhdeksän kunnan alueella. Toimialueeseen kuuluvat Oulun lisäksi Hailuoto, Ii, Kempele, Lumijoki, Pudasjärvi, Raahen, Siikajoki ja Simo. Simo kuuluu Kiertokaaren palveluiden piiriin, mutta se ei ole yhtiön omistaja.⁵⁴

Kiertokaari huolehtii toimialueellaan kuntien jätteenkäsittelystä ja lajitteluneuvonnasta. Yhtiön toimialana on jätehuoltopalvelujen tuottaminen, jäteneuvonnan harjoittaminen sekä hyötyjätteiden ja biokaasun myyntiin liittyvä muu liiketoiminta. Omistajakunnissaan Kiertokaari järjestää jäteasemapalvelut muissa toimialueensa kunnissa paitsi Raahessa. Omistajakunnissaan Kiertokaari vastaa myös bio- ja pakkausjätteiden keräämisestä taajamien asuinkiinteistöiltä.

Kiertokaaren vuoden 2024 vuosikertomuksen mukaan yhtiön liikevaihto vuonna 2024 oli noin 21,3 miljoonaa euroa ja liikevoitto 0,2 miljoonaa euroa. Vuosikertomuksen sisältämän erittelyn mukaan lakisääteinen toiminta muodosti vuosina 2022–2024 yhtiön liikevaihdosta noin 79 %, siinä missä TSV-toiminnan osuus oli noin 18 % ja markkinaehtoisen toiminnan osuus noin 3 %. Huomionarvoista on, että vuonna 2024 markkinaehtoisen toiminnan osuus (1,8 %) laski selvästi vuoteen 2023 verrattuna (5,4 %).⁵⁵

Kiertokaaren mukaan sen toiminta perustuu laajaan yhteistyöhön alan toimijoiden kanssa. Ydintoiminnoissa eli jätteenkäsittelyssä sillä on arviolta noin 60 yhteistyökumppania. Kiertokaaren strategisesti tärkeimpiin kumppaneihin kuuluu Oulun Ruskon jätekeskuksessa toimiva Syklo.⁵⁶ Ruskon jätekeskus on Kiertokaaren päätoimipaikka.

Vuonna 2024 Kiertokaari vastaanotti yhteensä 224 513 tonnia erilaisia materiaaleja. Yhdyskuntajätteen osuus tästä oli 90 709 tonnia. Yhdyskuntajätteen materiaalikierrätysaste vuonna 2024 oli 32 prosenttia, kun loppuosa yhdyskuntajätteestä toimitettiin energiahyödynnettäväksi tai esimerkiksi maarakennukseen. Merkittävin yksittäinen jätteen vastaanottopaikka on Ruskon jätekeskus, jossa otettiin vuonna 2024 vastaan esimerkiksi

⁵⁴ Ks. Kiertokaaren verkkosivut (<https://kiertokaari.fi/kiertokaari-oy/tehtava/>).

⁵⁵ Kiertokaari Oy:n vuosikertomus 2024, saatavilla verkossa osoitteessa <https://julkaisut.kiertokaari.fi/vuosikertomus-2024/>.

⁵⁶ Ks. Kiertokaaren verkkosivut (<https://kiertokaari.fi/toimintajarjestelma/>).

lajittelematonta suurikokoista sekajätettä ja rakennusjätettä 66 091 tonnia ja betonimursketta ja tiiliä 28 469 tonnia.⁵⁷

Oulun kaupunki arvioi vuonna 2024 mahdollista Kiertokaaren tytäryhtiön perustamista. Kiertokaari pyysi konsernijaostolta ennakkokäsitystä erillisen Kiertokaaren täysin omistaman tytäryhtiön perustamiselle erinäisten markkinaehtoisten palvelujen toteuttamiseen. Konsernijaosto totesi ennakkokäsityksensä, että Kiertokaari voi perustaa tytäryhtiön markkinaehtoisten palveluiden toteuttamiseen.⁵⁸

Jätteen käsittely

Kotitalouksien lajittelemat polttokelpoiset jätteet on ajettu vuodesta 2012 lähtien suoraan kiinteistöiltä Oulun Energian Laanilan ekovoimalaitokseen. Oulun Energian Laanilan ekovoimalaitos on jätteenpolttolaitos, joka sijaitsee Oulussa Laanilan teollisuuspuistossa. Vuonna 2012 valmistunut ekovoimalaitos tuottaa prosessihöyryä ja kaukolämpöä. Laitokseen ajettava jäte on syntypaikalla lajiteltua yhdyskunta- ja teollisuusjätettä Kiertokaaren toimialueelta ja muualta Pohjois-Suomesta.⁵⁹

Kiertokaari rakennutti vuonna 2012 Ruskon jätekeskukseen lajitteluareena Laren, jossa aloitettiin seka- ja rakennusjätteen lajittelu materiaalikierrätykseen ja polttoaineeksi Laanilan ekovoimalaitokseen. Vuonna 2019 Kiertokaari ja Oulun Energia solmivat yhteistyösopimuksen, jonka perusteella Lare liitettiin osaksi Oulun Energian lajittelulaitosta.⁶⁰ Tällä hetkellä Syklo operoi Ruskon jätekeskuksessa Laren lajittelemattoman seka- ja rakennusjätteen vastaanottopaikan toimintaa ja käsittelee Larelle tuotavat lajittelemattomat seka- ja rakennusjätteet.⁶¹ Vuonna 2024 Syklon Ruskon lajittelulaitoksella vastaanotettiin jätettä 66 091 tonnia.⁶²

Syklo on aiemmin käsitellyt lajittelematonta rakennus- ja purkujätettä sekä kauppa- ja teollisuusjätteitä Oulussa Kiertokaaren ympäristöluvan alla. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto myönsi vuoden 2024 lopulla Syklolle oman laajennetun ympäristöluvan Ruskoon. Uusi ympäristölupa sallii Syklon lajittelulaitoksen käsitellä ja vastaanottaa 200 000 tonnia jätettä vuodessa, mikä on kaksinkertainen määrä aiempaan lupaan verrattuna. Lisäksi

⁵⁷ Kiertokaari Oy:n vuosikertomus 2024, saatavilla verkossa osoitteessa <https://julkaisut.kiertokaari.fi/vuosikertomus-2024/>.

⁵⁸ Oulun kaupunginhallituksen konsernijaoston päätös kokouksessa 8/2024 18.6.2024, § 39.

⁵⁹ Oulun Energian Laanilan ekovoimalaitoksen ympäristövuosiraportti 2023, s. 4.

(<https://www.ymparisto.fi/sites/default/files/documents/Oulun%20Energian%20Laanilan%20ekovoimalaitos%20C%20selvitys%20toiminnasta%20C%20vuosi%202023.pdf>)

⁶⁰ Ks. Kiertokaaren verkkosivut (<https://kiertokaari.fi/kiertokaari-oy/vuosikertomus/>)

⁶¹ Ks. Kiertokaaren verkkosivut <https://kiertokaari.fi/toimintajärjestelmä/> ja Syklon verkkosivut <https://syklo.fi/tayden-palvelun-kiertotalousyhtio-syklo-on-yrityksen-hyva-kumppani/>.

⁶² Oulun Energian vuosi- ja vastuullisuusraportti 2024, s. 26.

lupa kattaa uusia jätejakeita, kuten kyllästettyä puuta, sekä varastointi- ja käsittelytoimintojen laajentamisen.⁶³

Oulun Energialla on tavoitteena päästä kokonaan eroon turpeen käytöstä energiantuotannossa.⁶⁴ Turvetta korvaa energiantuotannossa muun muassa SRF-jätteestä jalostettu Solid Recovered Fuel eli SRF-polttoaine. SRF-jäte on sekalaista jätettä, joka ei kelpaa materiaali kierrätykseen, ja jonka Syklo valmistaa Ruskon jätteiden lajittelulaitoksella Laanilan biovoimalaitoksen polttoaineeksi.⁶⁵

Vuonna 2020 valmistunut Oulun Energian Laanilan biovoimalaitos tuottaa sähköä, kaukolämpöä ja prosessihöyryä Oulun kaupungin kaukolämpöverkkoon ja Laanilan teollisuuspuiston aluelämpöverkkoon sekä teollisuuspuiston yritysten käyttöön. Biovoimalaitoksen käyttämistä energianlähteistä noin 70 prosenttia on puuta. Loppuosa on Sykolta saatavaa SRF-polttoainetta.⁶⁶

Kiertotalouden asema Oulun Energian strategiassa

Oulun Energian strategian perusta on energiantuotannossa sekä lämmön- ja sähkönsiirrossa, mutta yhtiö ilmoittaa aikovansa tehdä kiertotaloudesta keskeisen osan liiketoimintaansa. Konsernin tavoitteena on olla Pohjois-Suomen johtava kiertotalouden toimija. Osana tätä strategiaa konsernin kiertotalousliiketoiminta yhtiöitettiin Syklon vuonna 2022. Oulun Energia hakeekin kasvua kiertotaloudesta ja teollisuuskumppanuuksista. Oulun Energia uskoo strategian onnistuessa sen liiketoiminnan kokoluokan ja kannattavuuden lähes kaksinkertaistuvan kuluvan vuosikymmenen aikana.⁶⁷

Kiertotalousliiketoiminnan kasvustrategiaa on toteutettu aktiivisesti yrityskaupoilla. Tammikuussa 2024 Syklo toteutti yrityskaupan, jossa se hankki Hyvinkäällä sijaitsevan Suomen Energiamurske Oy:n. Yhtiöstä muodostettiin Syklon tytäryhtiö toimimaan strategian mukaisesti Etelä-Suomen kasvualustana. Vuonna 2024 Suomen Energiamurskeen Hyvinkään kiertotalouskeskittymässä vastaanotettu jätemäärä oli 7 706 tonnia. Kesä- ja syyskuussa 2024 Syklo puolestaan hankki biokomposiittiyhtiö Elastopoli Oy:n koko osakekannan.⁶⁸

Helmikuussa 2025 Syklo ilmoitti investoivansa 70 miljoonaa euroa kiertotalouskeskittymän rakentamiseen Hyvinkäälle. Rakennettava kokonaisuus käsittää muovinkierrätyslaitoksen sekä biokomposiittilaitoksen. Syklon mukaan toteutettava yhteishanke on mittakaavaltaan

⁶³ Ks. uutinen 20.1.2025 Syklon verkkosivuilla <https://syklo.fi/syklo-laajentaa-oulun-lajittelulaitoksen-toimintaa/>

⁶⁴ Ks. uutinen 22.1.2024 Oulun Energian verkkosivuilla <https://www.oulunenergia.fi/uutiset/01--2024/oulun-energia-lopettaa-turpeen-kayton-vuonna-2025/>.

⁶⁵ Oulun Energian vuosi- ja vastuullisuusraportti 2023, s. 19.

⁶⁶ Ks. Oulun Energian verkkosivut (<https://www.oulunenergia.fi/oulun-energia/energiantuotanto/voimalaitokset/>).

⁶⁷ Ks. strategia Oulun Energian verkkosivuilla (<https://www.oulunenergia.fi/oulun-energia/strategiamme/>)

⁶⁸ Oulun Energian vuosi- ja vastuullisuusraportti 2024, s. 27–28.

kansainvälisesti ainutlaatuinen ja muovinkierrätyslaitos yksinään nostaa Suomen muovinkierrätyskapasiteettia 50 prosentilla. Kierrätyslaitoksen kapasiteetti on noin 50 000 tonnia ja biokomposiittilaitoksen lopputuotekapasiteetti ensimmäisessä vaiheessa 8 000 tonnia.⁶⁹

Kilpailuneutraliteettia koskevia huomioita

Edellä kuvatussa asiakokonaisuudessa kilpailuneutraliteetin kannalta huomiota herättää kuntien lakisääteisistä jätehuollon tehtävistä vastaavan Kiertokaaren ja kilpailuilla markkinoilla toimivan Oulun Energian ja sen kiertotalousliiketoiminnasta vastaavan tytäryhtiö Syklon läheinen yhteistyö. Esimerkkinä tästä yhteistyöstä voidaan mainita Syklon toiminta Ruskon jätekeskuksessa, jossa se muun ohella operoi Kiertokaaren rakennuttamaa lajittelukeskusta perustuen osapuolten väliseen yhteistyösopimukseen. Tiedossamme ei ole, onko Kiertokaari kilpailuttanut kyseisen yhteistyöjärjestelyn vai onko sen katsottu jäävän hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Joka tapauksessa vaikuttaa ilmeiseltä, että läheinen yhteistyö Kiertokaaren kanssa antaa Syklolle merkittävää kilpailuetua sen yksityisiin alueella toimiviin kilpailijoihin nähden.

Kilpailuneutraliteetin kannalta kysymyksiä herättää myös Oulun kaupungin omistaman Syklon liiketoiminnan erittäin nopea laajeneminen täysin uusille maantieteellisille alueille ja uusille liiketoiminta-alueille (kiertotalousliiketoimintaan). Viimeisimpänä esimerkkinä tästä voidaan viitata edellä mainittuun Syklon investointiin Hyvinkään muovinkierrätys- ja komposiittilaitoksiin, joita yhtiö itsekin luonnehtii mittakaavaltaan poikkeukselliseksi jopa kansainvälisesti tarkasteltuna. Kun kuntaomisteinen yhtiö ilmoittaa tavoitteekseen globaalin liiketoiminnan luomisen kilpailuilla markkinoilla voidaan perustellusti kysyä, missä määrin tällaisen liiketoiminnan harjoittaminen oikeastaan kuuluu yhtiössä määräysvaltaa käyttävän kunnan tehtäviin ja toimivaltaan sellaisina, kun ne kuntalaista ilmenevät.

iii. Biosairila Oy ja Metsäsairila Oy

Yleistä⁷⁰

Biosairila Oy (**Biosairila**) on Mikkelin kaupungin tytäryhtiöiden omistama yhtiö, joka perustettiin vuonna 2016. Biosairila hallinnoi biokaasulaitosta, jonka tarkoituksena on tuottaa biokaasua jätevesilietteestä ja biojätteestä sekä edistää biojätteiden käsittelyä ekologisesti ja taloudellisesti kestävästi. Biosairilan perustaminen oli osa Mikkelin kaupungin strategisia ympäristö- ja elinkeinotavoitteita.⁷¹

⁶⁹ Ks. uutinen 18.2.2025 Syklon verkkosivuilla (<https://syklo.fi/syklo-investoi-70-miljoonaa-euroa-hyvinkaalle-nousevaan-kiertotalouskeskittymaan/>).

⁷⁰ KPMG Oy Ab on laatinut 2.12.2024 päivätyn sisäisen tarkastuksen raportin Mikkelin kaupungille Biosairila Oy:n taloudellisesta ja toiminnallisesta tilanteesta. Tapahtumatiedot perustuvat osin KPMG:n raporttiin.

⁷¹ Mikkelin kaupunginhallituksen pöytäkirja 23.11.2015.

Biosairilan omistavat Mikkelin kaupungin tytäryhtiöt Metsäsairila Oy (**Metsäsairila**) ja ESE-Energia Oy (**ESE**). Metsäsairila on Mikkelin kaupungin omistama jätehuoltoyhtiö (100 %). ESE on puolestaan Mikkeliissä sijaitseva ESE-konserniin kuuluva energiayhtiö.⁷² Vuonna 2023 toteutetun yrityskaupan jälkeen Mikkelin kaupunki omistaa ESE-konsernista 51 %, kun tätä ennen kaupunki omisti konsernin kokonaisuudessaan. Metsäsairilan nykyinen omistusosuus Biosairilassa on puolestaan noin 60 % ja ESE:n noin 40 %.

Biosairilan hankkeen eteneminen ja investointimäärän kasvu

Mikkelin kaupunginhallitus käsitteli Biosairilan perustamista 24.8.2015.⁷³ Kokouksessa todettiin, että Metsäsairila, ESE ja BioGTS Oy -niminen yhtiö (**BioGTS**) olivat tehneet aiesopimuksen osakeyhtiön perustamisesta Mikkelin biokaasulaitosta varten. Biosairilan omistusosuudet olivat perustamisvaiheessa Metsäsairila 50 %, ESE 30 % ja BioGTS 20 %. Mikkelin kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjassa 24.8.2015 arvioitiin, että biokaasulaitoksen investointi olisi arvoltaan noin viisi miljoonaa euroa.

Biosairilan perustamista käsiteltiin jatkettun valmistelun jälkeen Mikkelin kaupunginhallituksessa 23.11.2015.⁷⁴ Mikkelin kaupunginvaltuusto hyväksyi 7.12.2015 Biosairilan perustamisen ja valtuutti kaupunginhallituksen hyväksymään yhtiön perustamisasiakirjat.⁷⁵ Biosairilan perustamissopimus allekirjoitettiin 9.12.2015 ja yhtiö rekisteröitiin kaupparekisteriin 5.2.2016.

Biosairilan laitoshanke käynnistyi vuoden 2016 aikana. Biosairila kilpailutti biokaasulaitoksen hankinnan maaliskuussa 2017. Kilpailutuksen voitti BioGTS. Biosairilan hallitus päätti 14.8.2017 laitoshankinnasta BioGTS:ltä kokonaishintaan 9,43 miljoonaa euroa.

KPMG Oy Ab laati sittemmin Mikkelin kaupungille jälkikäteisen 2.12.2024 päivätyn tarkastusraportin (**KPMG:n raportti**) Biosairilan hankkeesta. KPMG:n tarkastusaineiston perusteella investointiin ei vuonna 2017 pyydetty kaupungin ennakkokantaa siitä huolimatta, että investointimäärä oli tässä vaiheessa jo lähes kaksinkertaistunut alkuperäisestä arviosta.

Lokakuussa 2018 BioGTS hakeutui konkurssiin, josta aiheutui Biosairilalle merkittäviä lisäkustannuksia. Biosairilan hallituksen kokouksessa 18.10.2018 konkurssin kokonaisvaikutukseksi arvioitiin 3–4 miljoonaa euroa ja hankkeen lisärahoitustarpeeksi 4 miljoonaa euroa.⁷⁶ Biosairilan hallitus totesi kuitenkin seuraavassa kokouksessaan 20.11.2018, että investoinnin budjetti ylittyisi noin 5 miljoonalla eurolla ja

⁷² Etelä-Savon Energia Oy:n liiketoiminta siirrettiin kokonaisuudessaan uudelle perustetulle konserniyhtiö ESE:lle vuoden 2024 helmikuun lopussa. Tässä selvityksessä viittaukset ESE:en tarkoittavat täten Etelä-Savon Energia Oy:tä siltä osin kuin kyse on tapahtumista ennen kyseisen liiketoimintasiirron toteuttamista.

⁷³ Mikkelin kaupunginhallituksen pöytäkirja 24.8.2015.

⁷⁴ Mikkelin kaupunginhallituksen pöytäkirja 23.11.2015.

⁷⁵ Mikkelin kaupunginvaltuuston pöytäkirja 7.12.2015.

⁷⁶ KPMG:n raportti s. 12, 23.

kokonaiskustannukset nousisivat siten 14 miljoonaan euroon.⁷⁷ Lisäksi laitoksen käyttöönotto lykkääntyisi 8–12 kuukautta. Kustannusten ylityksen syyksi todettiin muun ohella se, ettei laitteiden toimivuus vastannut asetettuja tavoitteita ja osa biokaasulaitoksen jo toteutetuista osioista jouduttiin rakentamaan uudelleen.

Vuosina 2017–2020 Metsäsairila ja ESE myönsivät Biosairilalle yhteensä yli 3 miljoonaa euroa lainaa. Lisäksi yhtiöt osallistuivat samana ajanjaksona Biosairilan pääoman korotuksiin yhteensä noin 6 miljoonan euron edestä. KPMG:n raportin mukaan näistä toimista ei pyydetty kaupungin ennakkokantaa Mikkelin kaupungin konserniohjeen mukaisesti.⁷⁸

Biosairilan hallitus totesi 25.8.2021 pidetyssä kokouksessaan, että investoinnin kokonaiskustannukset olivat 19,88 miljoonaa euroa. Avustukset ja rakennusaikainen vakuus huomioiden investoinnin lopullinen kustannus oli 15,65 miljoonaa euroa, eli yli kolminkertainen alkuperäiseen arvioon verrattuna.

Biosairilan nykytilanne

Biosairilan toiminta on ollut tappiollista. Kokonaisuuteen liittyvien yhtiöiden omistuksia ja liiketoimintoja onkin järjestelty uudelleen.⁷⁹ Länsi-Savo uutisoi 12.1.2025, että raskaasti velkaantuneen Biosairilan toiminta ei jatku nykyisessä muodossaan. Yhtiön tilannetta pyritään ratkaisemaan yhtiöjärjestelyillä. Biosairilan biokaasujalostamo on esimerkiksi siirtymässä Metsäsairilalle. Lisäksi Biosairilan tankkausasemat ovat myynnissä.⁸⁰

Mikkelin kaupungin konserni- ja elinvoimajaoston kokouksessa 11.2.2025 käsiteltiin seuraavia Metsäsairilan ja ESE:n tilinpäätöksiin tehtäviä merkittäviä alaskirjauksia:⁸¹

- Metsäsairila kirjaa tilinpäätöksessään alas Biosairilan osakkeiden tasearvon 5 657 407 euroa, yhtiöön tehdyt SVOP-sijoitukset 2 134 200 euroa, sekä lainasaamisen Biosairilalta 2 400 000 euroa. Metsäsairila myöntää Biosairilalle akordin lainasaamisen osalta. Yhteissumma edellä esitetyille erille on 10 191 607 euroa.

⁷⁷ KPMG:n raportti.

⁷⁸ KPMG:n raportin mukaan asiassa oli jossain määrin epäselvää, soveltuiko konserniohje Biosairilaan kaupungin tytäryhtiöiden tytäryhtiönä.

⁷⁹ KPMG:n raportti, erityisesti s. 15–16.

⁸⁰ Länsi-Savo 12.1.2025.

⁸¹ Mikkelin kaupungin konserni- ja elinvoimajaoston kokouksen 11.2.2025 pöytäkirja, § 3. Esittelytekstissä on katsottu, että koska kirjanpitolain pakottavaa vaatimusta arvonalennuskirjauksen tekemisestä ei voi ohittaa omistajan antamalla ohjauksella, omistajaohjauksellisen ennakkokannan antaminen ei ole tässä tilanteessa tarkoituksenmukaista vaan ko. konserniyhtiöiden tuloksiin vaikuttavat kirjaukset tuodaan konserni- ja elinvoimajaostolle tiedoksi.

- ESE-Energia kirjaa tilinpäätöksessään alas Biosairilan osakkeiden tasearvon 3 237 287 euroa, yhtiöön tehdyt SVOP-sijoitukset 1 264 000 euroa, sekä laina- ja korkosaamisen Biosairilalta 8 734 525 euroa. ESE-Energia myöntää Biosairilalle akordin lainasaamisen osalta. Yhteissumma edellä esitetyille erille on 13 235 812 euroa.

Kokouksen pöytäkirjassa merkittiin lisäksi tiedoksi, että Bio-Sairilan alaskirjattava summa on noin 13,5 miljoonaa euroa.

Mikkelin kaupungin konserni- ja elinvoimajaosto käsitteli kokouksessaan 11.3.2025 ennakkokantaa Biosairilan yritysjärjestelyitä koskien. Esitetyillä yritysjärjestelyillä pyritään muun muassa välttämään Biosairila Oy:n ajautuminen konkurssiin sekä siitä aiheutuvat suuremmat taloudelliset ja toiminnalliset vahingot. Kokouksessaan jaosto antoi hyväksyntänsä sille, että Biosairila myy biojalostusliiketoimintansa Metsäsairilalle. Myytävä biojalostusliiketoiminta pitää sisällään Metsäsairilan lajittelu- ja kierrätyskeskuksen alueella sijaitsevat biokaasu- ja kompostointilaitokset ja niiden ympärille muodostuvan liiketoiminnan. Liiketoiminta siirtyy Metsäsairilan sisäiseksi orgaanisten jätteiden käsittely-yksiköksi, jonka tehtävä on käsitellä jätevesilietettä ja kotitalouksilta kerättävää biojätettä. Sen sijaan ehdotetun Biosairilan Haukivuorella sijaitsevan biokaasulaitoksen myynnin ulkopuoliselle ostajalle konserni- ja elinvoimajaosto päätti palauttaa uudelleenvalmisteluun.⁸²

Kilpailuneutraliteettia koskevia huomioita

Biosairilan tapauksessa huomiota kiinnittää kilpailuneutraliteetin näkökulmasta tapa, jolla yhtiön perustaneet julkisomisteiset yhtiöt ovat vuosien aikana pääomittaneet yhtiötä sen tekemien mittavien investointien ja liiketoiminnan mahdollistamiseksi. Huomioiden hankkeen lopputulema kysymyksiä herättää tältä osin erityisesti se, voidaanko kyseiset investoinnit katsoa tehdyn ns. markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisesti, eli olisiko vastaavassa tilanteessa ollut yksityinen toimija tehnyt kyseiset sijoitukset yhtiöön vastaavin ehdoin. Jos näin ei ole, voi julkisomisteisen yhtiön tekemiin pääomasijoituksiin sisältyä sellaista taloudellista etua sijoituksen saajalle, jonka myöntäminen ei lähtökohtaisesti ole EU:n valtiontukisääntelyn puitteissa hyväksyttävää. Tältä osin on huomioitava, että Biosairilan liiketoiminta (biokaasun tuotanto) tapahtuu kilpailuilla markkinoilla, jolloin siihen kohdistuva julkinen tuki on omiaan vääristämään kilpailua.

iv. Riikinvoima Oy

Yleisesti Riikinvoima Oy:stä

Riikinvoima Oy (**Riikinvoima**) on kahdeksan kunnallisen jätehuoltoyhtiön ja Varkauden Aluelämpö Oy:n omistama yhtiö, joka perustettiin vuonna 2012. Riikinvoiman omistavat

⁸² Mikkelin kaupungin konserni- ja elinvoimajaoston kokouksen 11.3.2025 pöytäkirja, § 10.

kunnalliset jätehuoltoyhtiöt huolehtivat noin 670 000 asukkaan jätehuollosta. Riikinvoima on omakustannusperiaatteella toimiva, voittoa tavoittelematon yhtiö.⁸³

Riikinvoiman perustamisen taustalla oli Varkauden kaupunginhallituksen vuonna 2011 tekemä päätös siirtyä jätteenpolttoon kaukolämmön tuotannossa.⁸⁴ Nykyisin Riikinvoima ylläpitää Leppävirralla sijaitsevaa ekovoimalaitosta, joka tuottaa energiaa polttokelpoisesta jätteestä.

Vuoden 2023 aikana Riikinvoiman voimalaitoksella otettiin vastaan 124 481 tonnia yhdyskuntajätettä, josta erotettiin kierrätysmetalleja 1 034 tonnia. Kyllästettyä puuta otettiin vastaan vuoden 2023 aikana keskimäärin yhdeksän prosenttia kokonaisjättemäärästä. Vuonna 2023 Riikinvoima tuotti 56 GWh sähköä ja 151 GWh kaukolämpöä.⁸⁵

Riikinvoiman viimeisin saatavilla oleva tilinpäätös on tilikaudelta 1.1.–31.12.2023. Riikinvoiman liikevaihto oli tuolloin 18,3 miljoonaa euroa ja liikevoitto 1,5 miljoonaa euroa. Yhtiön palveluksessa oli tilikauden lopussa 23 henkilöä.⁸⁶

Riikinvoiman ja sen omistajayhteisöjen väliset yhteydet

Riikinvoiman ja sen omistavien jätehuoltoyhtiöiden välinen yhteistyö perustuu yhtiön osakassopimukseen. Riikinvoima saa voimalaitoksen polttoaineena käytettävän jätteen yhtiön omistavilta kunnallisilta jätehuoltoyhtiöiltä, jotka ovat osakassopimuksen nojalla sitoutuneet toimittamaan jätettä voimalaitokseen.⁸⁷ Julkisista lähteistä saatavilla olevien tietojen mukaan Riikinvoiman omistajat voivat myös sopia osakassopimuksen mukaan niiden toimitusvastuulle kuuluvan jätteen toimituksen siirrosta omistajayhtiöiden välillä esimerkiksi tilanteessa, jossa jätehuoltoyhtiöllä on ylimääräistä kapasiteettia voimalaitoksen polttoaineeksi kelpaavasta jätteestä.⁸⁸

⁸³ Ks. Riikinvoiman verkkosivut (<https://riikinvoima.fi/yhtio/>). Riikinvoiman omistavat kunnalliset jätehuoltoyhtiöt Jätekuikko Oy (Kuopio, 15,80 %), Puhas Oy (Joensuu, 11,08 %), Keski-Savon Jätehuolto liikelaitoskuntayhtymä (Varkaus, 7,52 %), Ylä-Savon Jätehuolto Oy (Iisalmi, 5,16 %), Metsäsairila Oy (Mikkeli, 4,36 %), Kainuun jätehuollon kuntayhtymä Ekokymppi (3,16 %), Kierrätysyhtiö Rippee (Savonlinna, 3,16 %) ja Sammakkokangas Oy (Saarijärvi, 2,36 %) sekä Varkauden Aluelämpö Oy (47,40 %). Varkauden Aluelämpö on Varkauden kaupungin (80,1 %) ja Savon Voiman (19,9 %) omistama energiayhtiö.

⁸⁴ Ks. Yleisradion aihetta koskeva uutinen 24.10.2011 (<https://yle.fi/a/3-5441973>).

⁸⁵ Riikinvoiman vuosikertomus 2023, s. 6.

⁸⁶ Riikinvoiman vuosikertomus 2023.

⁸⁷ Vuodelta 2016 olevan Ekokymppin tiedotteen (<https://www.ekokymppi.fi/uutiset/riikinvoiman-tilannekatsaus.html>) mukaan Riikinvoiman osakkaat ovat sitoutuneet toimittamaan ekovoimalaitokseen jätteitä vuosittain seuraavasti: Jätekuikko Oy 40 000 tonnia, Kainuun jätehuollon kuntayhtymä Ekokymppi 8 000 tonnia, Keski-Savon Jätehuolto 19 000 tonnia, Metsäsairila Oy 11 000 tonnia, Puhas Oy 28 000 tonnia, Sammakkokangas Oy 6 000 tonnia, Kierrätysyhtiö Rippee 8 000 tonnia (entinen Savonlinnan Seudun Jätehuolto Oy) ja Ylä-Savon Jätehuolto Oy 13 000 tonnia.

⁸⁸ Ks. esim. Keski-Savon Jätehuollon vuoden 2020 toimintakertomus, s. 10.

Riikinvoiman voimalaitoksella jätteen poltosta syntyvä energia hyödynnetään sähköinä ja kaukolämpönä. Syntyvä kaukolämpö johdetaan Varkauden Aluelämpö Oy:n kaukolämpöverkkoon perustuen Riikinvoiman ja Varkauden Aluelämmön väliseen lämmöntoimitussopimukseen.

Riikinvoiman voimalaitoksen rakennuttaminen on rahoitettu Riikinvoiman omistajien yhtiön tekemin oman pääoman ehtoisin sijoituksin ja pankkilainalla. Riikinvoiman vuoden 2023 toimintakertomuksesta ilmenee, että osakkaiden yhtiölle myöntämien oman pääoman ehtoisten pääomalainojen yhteismäärä oli tuolloin 18 499 500 euroa. Pääomalainoille ei makseta korkoa, eikä pääomalainoille ole kertynyt maksamatonta kuluksi kirjaamatonta korkoa. Pääomalainoille ei ole myöskään annettu vakuutta ja pääomalaina maksetaan takaisin kertalyhennyksenä 31.12.2039.⁸⁹

Julkisista lähteistä ilmenee lisäksi, että Riikinvoiman vieraan pääoman ehtoinen rahoituskokonaisuus on kilpailutettu uudelleen vuonna 2024, jolloin uudelleenrahoitus on toteutettu Nordean myöntämällä lainoilla (yhteenlaskettu arvo 68,5 miljoonaa euroa). Osana rahoituksen uudelleenjärjestelyä Riikinvoiman omistajat ovat antaneet sitoumuksia rahoituksen myöntäneelle pankille, mukaan lukien sitoumuksen siitä, että omistajien vastuu rahoituskustannuksista on kirjattu yhtiöjärjestykseen, osakassopimukseen ja ns. käyttösääntöön.⁹⁰ Rahoitusjärjestelyn hyväksyminen on tapahtunut Riikinvoiman omistajien toimesta, jolloin mm. Varkauden kaupunki on hyväksynyt toteutettavan järjestelyn ja valtuuttanut allekirjoittamaan em. sitoumuksen kaupungin puolesta.⁹¹

Julkisista lähteistä ilmenee lisäksi, että Riikinvoiman omistajatahoista Varkauden, Kuopion ja Joensuun kaupungit ovat lokakuussa 2024 esittäneet Riikinvoiman omistajille seuraavia toimenpiteitä:⁹²

- Riikinvoiman hallituksen kokoonpano uudistetaan siten, ettei yhtiön hallitustyössä esiintyisi intressiristiriitoja suhteessa omistaviin yhtiöihin tai kuntiin. Hallituksen kokoonpanoa on ehdotettu uudistettavan siten, että siinä olisi viisi varsinaista jäsentä, joista kolme olisi ulkopuolisia jäseniä, yksi Varkauden Aluelämmön esittämä jäsen ja yksi omistavien jätehuolto-yhtiöiden esittämä jäsen.

⁸⁹ Riikinvoiman vuosikertomus 2023, s. 9.

⁹⁰ Riikinvoiman yhtiöjärjestyksessä on muun ohella todettu (3 §), että yhtiön osakkeenomistajat vastaavat yhtiön kiinteistä ja muuttuvista kustannuksista omistamiensa yhtiön osakkeiden lukumäärän suhteessa yhtiön kaikkien osakkeiden lukumäärään. Yhtiön hallitus päättää siitä, milloin ja millä tavoin osakkeenomistajien on suoritettava kustannusten peittämiseen tarvittavat maksut yhtiölle. Kiinteisiin kustannuksiin sisältyy muun muassa yhtiön lainasopimusten mukaiset vuosittain erääntyvät lainojen lyhennykset ja korot sekä muut yhtiön rahoituksesta tai sen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset

⁹¹ Varkauden kaupunginhallituksen pöytäkirja 12/2024, 9.9.2024, 171 §.

⁹² Varkauden kaupunginhallituksen pöytäkirja 15/2024, 21.10.2024, 206 §.

- Riikinhoiman uudistettu hallitus kävisi läpi yhtiön toimintaa ohjaavat sopimukset ja esittäisi omistajille niitä koskevat päivitysehdotukset.
- Mahdollinen Riikinhoiman omistajarakennetta koskeva uudelleenarviointi tulisi tarvittaessa toteuttaa kuntaomistajien omistajaohjauksellisena arviointina.

Riikinhoima piti marraskuussa 2024 ylimääräisen yhtiökokouksen, jossa yhtiön hallituksen kokoonpanoon tehtiin muutoksia. Julkisista lähteistä ei kuitenkaan ilmene, että hallituksen jäsenten määrään olisi toistaiseksi tehty em. kaupunkien esittämää muutosta, vaan yhtiön hallitukseen on edelleen valittu 11 jäsentä.

Kilpailuneutraliteettia koskevia huomioita

Riikinhoiman toiminnassa huomiota kiinnittää kilpailuneutraliteetin kannalta erityisesti se, että julkisista lähteistä saatavilla olevien tietojen perusteella yhtiön omistavat kuntaomisteiset jätehuoltoyhtiöt vastaavat viime kädessä yhtiön kustannuksista, ml. rahoituskustannuksista. Vaikuttaa ilmeiseltä, että tämä osakkaiden vastuu vaikuttaa merkittävästi yhtiön edellytyksiin saada ulkopuolista rahoitusta sekä tällaisen rahoituksen ehtoihin. Kyseinen tilanne ei välttämättä ole kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallinen edellyttäen, että yhtiö ei harjoita toimintaansa kilpailuilla markkinoilla, eli harjoittaa liiketoimintaa ainoastaan omistajiensa kanssa. Jos yhtiö kuitenkin toimii osin myös kilpailuilla markkinoilla on sen sijaan todennäköistä, että se saa kuvatun järjestelyn seurauksena taloudellista etua suhteessa kilpailijoihinsa.

v. Perusmaksut

Kunnan jätemaksu on julkisoikeudellinen maksu, josta säädetään jätelain 78 §:ssä. Lainkohdan mukaan kunnan on perittävä järjestämästään jätehuollosta jätemaksua, jolla katetaan sille tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Jätemaksun on vastattava kunnan tarjoamaa palvelutasoa ja mahdollisuuksien mukaan kannustettava jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä etusijajärjestyksen mukaiseen jätehuoltoon.

Jätemaksu, jolla katetaan jäteneuvonnasta, rekisterin ylläpidosta ja muista vastaavista jätehuollon järjestämiseen liittyvistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset, voidaan jätelain 78 §:n 4 momentin mukaan periä erillisenä perusmaksuna. Perusmaksulla voidaan kattaa myös vaarallisen jätteen ja muun jätteen alueellisten vastaanottoaikkojen perustamisesta ja ylläpidosta kunnalle aiheutuvat kustannukset. Jätelain 79 §:n 2 momentin mukaan perusmaksun perusteita ovat kiinteistöllä asuvien henkilöiden lukumäärä tai kiinteistön käyttötarkoitus taikka muu vastaava peruste. Perusmaksu voidaan määrätä kiinteistö- tai talouskohtaisena.

Jätelain esitöissä (HE 199/2010 vp) perusmaksua on perusteltu sillä, että sen kattamista palveluista olisi käytännössä mahdotonta periä jätteen aiheuttamisperiaatteen mukaista palvelun käytön määrään perustuvaa maksua. Palvelun käyttöä ja kohdentumista yksittäisille

asiakkaille ei voida määrittää tai valvoa. Kiinteän perusmaksun periminen kaikilta jätteen tuottajilta on esitöiden mukaan perusteltua, jos palvelut järjestetään kattavasti koko kuntaa koskevana ja jätteen haltijoilla on halutessaan tilaisuus käyttää hyväkseen kunnan tarjoamia palveluja. Perusmaksu voi myös olla osa muuta jätemaksua. Joissakin tapauksissa jätemaksu voisi esitöiden mukaan koostua yksinomaan perusmaksusta. Tämä voisi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun jätteen kuljetus järjestetään kunnassa jätelain 37 §:n mukaisesti kiinteistön haltijan järjestämänä kuljetuksena.⁹³

Jätemaksujen perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä jätetaksassa. Kunnan on jätelain 79 §:n 3 momentin mukaan tiedotettava jätetaksasta yleisesti siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Kunnan on myös tiedotettava vuosittain kunnan asukkailla ja muille jätehuoltopalvelujen käyttäjille jätemaksun ja mahdollisen perusmaksun kertymästä sekä siitä, mihin kertymää on käytetty. Tiedot jätetaksasta, maksun kertymästä ja sen käytöstä on oltava saatavilla esimerkiksi kunnan verkkosivuilla.

OTM, DI, LLM Pirjo Rytkösen 18.12.2024 päivätystä perusmaksua käsittelevästä selvityksestä⁹⁴ ilmenee, että vuonna 2023 perusmaksu oli käytössä tarkastelussa mukana olleista yhteensä 31 yhteistoiminta-alueesta 27 yhteistoiminta-alueella. Lakeuden EKO:n jätelautakunnan yhteistoiminta-alue otti perusmaksun käyttöön vuonna 2024. Lisäksi Oulun seudun jätehuoltojaoston yhteistoiminta-alueella perusmaksua esitettiin käyttöönotettavaksi vuonna 2025.⁹⁵ HSY:n ja Ylä-Savon jätehuoltolautakunnan yhteistoiminta-alueilla perusmaksu ei ole käytössä eikä sen käyttöönottamiseksi ole Rytkösen mukaan suunnitelmia vuoden 2025 aikana.

Perusmaksusta voidaan Rytkösen selvityksen perusteella todeta ensin yleisesti, että sen kohdentaminen vaihtelee saatavilla olevien tietojen perusteella merkittävästi eri alueilla. Alueilla, joilla perusmaksua peritään, maksu koskee sekä vakinaisia että vapaa-ajan asuntoja. Joillakin alueilla maksu koskee myös tyhjiä, asuinkelpoisia kiinteistöjä ja palveluasumista. Useimmilla alueilla maksu on sidottu asuinhuoneistoon. Omakotitalojen maksut ovat hieman suuremmat kuin kerros- tai rivitalohuoneistojen. Joillakin alueilla maksu määräytyy kiinteistön huoneistojen lukumäärän mukaan tai sen perusteella, onko kiinteistöllä omat astiat kierrätettäville jakeille. Yhdellä alueella taloyhtiöiden maksu on kiinteistökohtainen, ei huoneistokohtainen. Maksu osoitetaan joko kiinteistön tai huoneiston haltijalle tai omistajalle.⁹⁶

Rytkösen selvityksessä todetaan, että niistä jätehuollon 27 yhteistoiminta-alueesta, joissa perusmaksu oli käytössä vuonna 2023, ainoastaan 17 jäteyhtiötä tai jätelaitosta oli ilmoittanut

⁹³ HE 199/2010 vp, s. 109–110.

⁹⁴ *Jätehuollon perusmaksut – raportti perusmaksujen määrästä, kertymästä ja kohdentumisesta*, 18.12.2024 (jäljempänä ”Rytkösen selvitys”).

⁹⁵ Rytkösen selvityksen valmistumisen jälkeen Oulun seudullinen jätehuoltojaosto päätti olla ottamatta perusmaksua käyttöön, mutta sekajätteen ja biojätteen käsittelymaksuja korotettiin Kiertokaari Oy:n esittämällä tavalla 30 %.

⁹⁶ Rytkösen selvitys s. 5.

vuosikertomuksissaan tai muissa julkisesti saatavilla olevissa tiedoissaan sen, miten kertynyt perusmaksu on kohdennettu jätetaksassa sallittuihin kohteisiin. Suurin osa tiedoista oli ilmoitettu prosenttiosuuksina perusmaksuista, mutta eräissä tapauksissa käyttö oli ilmoitettu euroina. Yhteensä 10 jäteyhtiötä tai laitosta ei ollut ilmoittanut julkisissa tiedoissaan sitä, minkä osuuden perusmaksusta ne olivat käyttäneet eri toimintoihin.⁹⁷

Samoista 27 yhteistoiminta-alueen jäteyhtiöistä tai jätelaitoksista perusmaksun kokonaiskertymän vuodelta 2023 ilmoitti Rytkösen selvityksen mukaan 15 yhtiötä. Lounais-Suomen Jätehuolto Oy ilmoitti epätasällisen kertymän ja loput 11 jäteyhtiötä tai jätelaitosta eivät ilmoittaneet vuoden 2023 perusmaksukertymän määrää vuosikertomuksissaan tai muissa julkisissa tiedoissaan lainkaan. Näistä kolmen, Lakeuden Etappi Oy:n, Jätekuikko Oy:n ja Sammakkokangas Oy:n, muista tiedoista pystyi Rytkösen mukaan johtamaan jonkinlaisen laskennallisen arvion kertymästä. Lopuista kahdeksasta jäteyhtiöstä tai jätelaitoksesta ei ollut Rytkösen mukaan julkisesti saatavilla tietoa, jonka perusteella olisi voinut esittää edes jossain määrin luotettavaa arviota vuoden 2023 perusmaksukertymästä.⁹⁸

Huolimatta perusmaksujen kertymän ja kohdentumisen vaihtelevista raportointikäytännöistä selvää on, että perusmaksu on taloudellisesti merkittävä jätemaksuerä. Rytkönen arvioi, että kaikkiaan perusmaksuilla vuosittain kerättävät tuotot ovat vähintään noin 50 miljoonaa euroa.⁹⁹ Rytkösen selvityksen perusteella perusmaksun kertymä vuonna 2023 niiden 19 jäteyhtiön alueella, joista kertymää koskeva tieto oli saatavilla tai pystyttiin arvioimaan kohtuullisen luotettavasti, oli yhteensä 42 039 862 euroa. Jätehuoltoviranomaisia koskevat kulut samoilla alueilla olivat samana tarkastelujaksona yhteensä 4 470 871 euroa. Näin ollen perusmaksujen ylijäämä muihin kuin viranomaiskuluihin oli yhteensä 37 568 991 euroa.¹⁰⁰

Jätelain 79 § 3 momentti velvoittaa kunnat tiedottamaan vuosittain kunnan asukkaille ja muille jätehuoltopalvelujen käyttäjille perusmaksun kertymästä sekä siitä, mihin kertymää on käytetty. Rytkösen selvityksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että perusmaksujen raportoinnin läpinäkyvyydessä on selviä puutteita. Mikäli kunnat eivät täytä lainmukaista tiedottamisvelvollisuuttaan, perusmaksujen kohdentamisen asianmukaisuuden arvioiminen on joko vaikeaa tai käytännössä mahdotonta.

Perusmaksun käyttöön liittyikin merkittäviä kysymysmerkkejä kilpailuneutraliteetin toteutumisen näkökulmasta. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että kuntalaisilta kerättyä perusmaksua on tosiasiallisesti kohdennettu kattamaan myös sellaisia kustannuksia, joiden kattamiseen perusmaksua ei jätelaissa ole tarkoitettu. Perusmaksujen kohdentumisen läpinäkyvyyttä on erityisen ongelmallista

⁹⁷ Rytkösen selvitys s. 10. Rytkösen selvityksen liitteessä 3 on tarkemmin eritelty eri jäteyhtiöiden tai laitosten ilmoittamat osuudet siitä, mihin vuonna 2023 kerätyt perusmaksut on kohdennettu. Liitetaulukossa esitetyt luvut ovat ilmoitettu prosenttiosuuksina perusmaksuista. Ne luvut, jotka oli ilmoitettu euroina, on muutettu taulukkoon prosenteiksi.

⁹⁸ Rytkösen selvitys s. 9 alaviitteineen.

⁹⁹ Rytkösen selvitys s. 9 ja 12.

¹⁰⁰ Rytkösen selvitys s. 9 alaviitteineen.

huomioiden, että perusmaksua voidaan luonnehtia veroluonteiseksi julkisoikeudelliseksi maksuksi. Samalla päätöksen perusmaksun kohdentamisesta tekee kuitenkin kunnallinen jäteyhtiö tai jätelaitos itse muutoin kuin varsinaisia viranomaiskuluja koskien. Kuten edellä kuvatusta Rytkösen selvityksestä ilmenee, erotus jätehuollon viranomaiskujen ja kerätyn perusmaksun kokonaismäärän välillä on huomattava, useita kymmeniä miljoonia euroa. Menettely, jossa osin myös kilpailuilla markkinoilla toimivat jätehuoltoyhtiöt voivat itse päättää näin huomattavien julkisten varojen kohdentumisesta liiketoimintansa kulujen kattamiseen ilman asianmukaista ja läpinäkyvää raportointia on lähtökohtaisesti erittäin ongelmallinen kilpailuneutraliteetin toteutumisen näkökulmasta.

vi. Kokoavia huomioita kilpailuneutraliteetin ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta

Arvioitaessa kilpailuneutraliteetin toteutumista Suomen jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoilla on olennaista tiedostaa, että kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden toiminnassa yhdistyy tyypillisesti sekä kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jääviä toimintoja (ts. jätelain nojalla kuntavastuulle kuuluvat jätehuollon palvelut sekä TSV-palvelun tarjoaminen aidossa markkinapuutetilanteessa) että sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluvaa toimintaa (markkinaehtoinen palvelutuotanto). Kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta olisikin keskeistä varmistaa, että kuntaomisteiset jätehuoltoyhtiöt voivat tarjota TSV-palvelua ainoastaan aidossa markkinapuutetilanteessa.

KKV:n aiemmin toteuttamissa selvityksissä on edellä kuvatusti havaittu, että TSV-palveluiden raportointikäytäntöihin liittyy merkittäviä epäkohtia ja että osassa TSV-palveluna tarjotuista palveluista on todennäköisesti kyse markkinaehtoisesta toiminnasta (ts. TSV-palvelun tarjonta ei perustu aitoon markkinapuutteeseen).¹⁰¹ Koska TSV-palveluiden raportointikäytännöt vaihtelevat yhtiökohtaisesti, liittyy myös toiminnan laajuudesta varmistumiseen merkittäviä haasteita. Näihin epäkohtiin olisi lähtökohtaisesti perusteltua puuttua jätehuoltoon soveltuvaa sektorikohtaista sääntelyä edelleen kehitettäessä.

Kilpailuneutraliteetin kannalta on myös jo lähtökohtaisesti ongelmallista, mikäli lakisääteistä julkista palvelua tuottava yhtiö toimii samanaikaisesti myös kilpailuilla markkinoilla. Näin on erityisesti tilanteessa, jossa julkisen toimijan markkinaehtoinen toiminta on laajamittaista. Vaikka kilpailuneutraliteetin toteutumista voidaan edesauttaa markkinaehtoisen toiminnan kirjanpidollisella eriyttämisvelvoitteella (kuten voimassa olevan jätelain 44 §:ssä), ei kirjanpidollinen eriyttäminen itsessään takaa kilpailuneutraliteetin toteutumista markkinoilla. Näin on erityisesti tilanteessa, jossa myös markkinaehtoista toimintaa

¹⁰¹ Myös tätä selvitystä laadittaessa on saatu viiteitä menettelyistä, jotka näyttäytyvät kyseenalaisilta TSV-sääntelyn näkökulmasta. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa kuntaomisteisen jätelaitoksen sidosyksikkönä toimiva yhtiö vastaanottaa lakisääteisen kuntavastuun ulkopuolelle kuuluvaa jätettä yksityiseltä yritykseltä ja toimittaa jätteen edelleen käsiteltäväksi yhtiössä määräysvaltaa käyttävälle kunnalliselle jätelaitokselle ilman, että kyseistä jätettä olisi julkisista lähteistä saatavilla olevien tietojen perusteella ensin tarjottu käsiteltäväksi Materiaalitorilla.

harjoittava julkisomisteinen jätehuolto-yhtiö hallitsee sellaista jätteenkäsittelyn infrastruktuuria, jolla on keskeinen asema jätehuollon arvoketjussa. Kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi lähtökohtana tulisikin olla markkinaehtoisen toiminnan yhtiöittäminen kunnallisesta jätehuolto-yhtiöstä erilliseen yhtiöön, kuten osa jätehuolto-yhtiöistä on jo tehnyt. Tällöinkin on varmistuttava siitä, että yhtiöiden väliset suhteet on järjestetty markkinaehtoisesti, kuten myös soveltuva kilpailuneutraliteetti- ja EU:n valtiontukioikeudellinen sääntely edellyttävät.

Koska jätehuolto-yhtiöiden toiminta perustuu hankintalainsäädännön näkökulmasta niiden sidosyksikköasemaan suhteessa yhtiöiden omistajakuntiin, voi pääministeri Orpon hallitusohjelman mukainen sidosyksiköihin sovellettavien ulosmyyntirajojen yhdenmukaistaminen (ts. jätelain mukaisesta korkeammasta ulosmyyntirajasta luopuminen ja siirtyminen hankintalain mukaiseen 5 % ja 500 000 euron ulosmyyntirajaan) joiltain osin ratkaista mahdollisia kilpailuneutraliteettiongelmia. Säilyttääkseen sidosyksikköasemansa kunnallisten jätehuolto-yhtiöiden olisi tällöin yhtiöitettävä mahdollinen merkittävämpi markkinaehtoinen toimintansa erilliseen yhtiöön tai luovuttava toiminnan harjoittamisesta. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, ettei aiemmin markkinaehtoisena harjoitettua palvelutuotantoa jatketa keinotekoisesti TSV-palvelun tarjoamisena ilman aidon markkinapuutteen käsillä oloa.

Tämän selvityksen laatimisen yhteydessä on tullut esiin myös viitteitä kunnallisten jätelaitosten harjoittamasta horisontaalisesta yhteistyöstä jätehuollon palveluiden järjestämisessä. Käytännössä kyse on käsityksemme mukaan siitä, että yhteistyöhön osallistuva kunnallinen jätehuolto-yhtiö sopii tiettyjen jäte-erien siirrosta toiselle jätehuolto-yhtiölle, joka vastaa jätteiden käsittelystä. Vaikka yhtiöiden välillä ei vallitse hankintalain 15 §:n mukaista sidosyksikkösuhdetta, järjestelyn on katsottu jäävän hankintalain 16 §:n nojalla kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle.

Jätelain 43 §:ssä on säädetty kunnan mahdollisuudesta päättää jätehuollon palvelutehtävien siirtämisestä kuntien omistamalle yhtiölle. Jos kunnalliset jätehuolto-yhtiöt puolestaan sopivat keskenään yhteistyöstä niille siirrettyjen, kunnan lakisääteiselle järjestämisvastuulle kuuluvien jätehuollon tehtävien suorittamiseksi, kyse on lähtökohtaisesti järjestelystä, joka voi jäädä hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle hankintalain 16 §:n nojalla. Tältä osin on kuitenkin korostettava, että hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäädäkseen järjestelyssä on oltava kyse siihen osallistuvien jätelaitosten välisestä *todellisesta yhteistyöstä*. Vaikka yhteistyöhön osallistuvien jätelaitosten velvoitteiden ei tarvitse olla symmetrisiä vaan ne voivat olla myös toisiaan täydentäviä, kunkin yhteistyöhön osallistuvan tahon olisi kuitenkin vastattava jostain osasta yhteistyön piiriin kuuluvia palveluita. Jos sen sijaan yhteistyöksi nimetyssä järjestelyssä on tosiasiallisesti kyse siitä, että yksi sopimuksen osapuolista tarjoaa muille osapuolille jätteenkäsittelypalvelua vastiketta vastaan, järjestely ei todennäköisesti täytä hankintalain 16 §:n edellytyksiä ja kuuluisi täten kilpailuttamisvelvollisuuden soveltamisalaan. Edelleen on korostettava sitä, että hankintalain 16 §:n yhteistyö voi kattaa vain sellaisia toimintoja, jotka ylipäättään kuuluvat lain nojalla kunnan järjestämisvastuulle.

Arvioitaessa Suomen jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoiden nykytilaa kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta keskeisen asiakokonaisuuden muodostaa tämän selvityksen perusteella kunnallisesti omistettujen jätteenpolttolaitosten toiminta ja niiden yhteydet kunnallisiin jätehuoltoyhtiöihin. Julkisesti omistettuihin jätteenpolttolaitoksiin on tehty ja tehdään edelleen merkittäviä investointeja, minkä lisäksi niillä on alueellisesti tärkeä rooli erityisesti kaukolämmön tuotannossa. Laitosten toiminta perustuu tyypillisesti hyvin pitkäkestoisiin, kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden kanssa solmittuihin jätteen energiahyödyntämistä koskeviin sopimuksiin. Vaikuttaa ilmeiseltä, että kyseinen asetelma luo kunnallisille jätehuoltoyhtiöille merkittävän kannustimen (ja myös sopimukseen perustuvan oikeudellisen velvoitteen) ohjata mahdollisimman suuri osa niiden keräämästä polttokelpoisesta jätteestä jätevoimalaitoksessa poltettavaksi. Tällöin syntyy em. KKV:n selvityksessäänkin tunnistettu tilanne, jossa jätehuoltoyhtiö toimii ”portinvartijana” suhteessa jätevoimalaan poltettavaksi ohjautuvaan jätteeseen.

On myös löydettävissä esimerkkejä tilanteista, joissa ylimääristä, alun perin kunnalliselle jätehuoltoyhtiölle tarkoitettua polttokapasiteettia on ryhdytty tarjoamaan markkinoilla kuntavastuulle kuuluvan polttokelpoisen jätteen määrän osoittauduttua riittämättömäksi täyttämään laitoksen kapasiteettia. Vaikka tällainen polttokapasiteetin tarjonta kilpailuilla markkinoilla on sinänsä mahdollista toteuttaa kilpailuneutraliteetti- ja valtioneuvoston näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla, ei sen vaikutus kiertotalouden markkinoiden kehitykseen ole ongelmaton. Näin on erityisesti, kun otetaan huomioon kyseisen toiminnan vaikutukset ympäristöpoliittisten tavoitteiden, erityisesti yhdyskuntajätteen kierrätysasteen noston, toteutumisen kannalta.

Omana asiakokonaisuutenaan selvityksessä ovat nousseet esiin myös merkittävät julkiset investoinnit kiertotalouteen liittyvään uuteen liiketoimintaan (biokaasulaitokset, muovinkäsittelylaitokset). Näiden investointien osalta kysymyksiä herättää ensinnäkin se, missä määrin kyseisen kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan liiketoiminnan harjoittaminen ylittää kuulua investointeja tekevissä julkisomisteisissa yhtiöissä määräysvaltaa käyttävien kaupunkien ja kuntien laista ilmenevään toimialaan. Kyseisen liiketoiminnan suhde kunnan perustehtäviin, eli yleishyödyllisten palveluiden tuottamiseen kunnan asukkaille, vaikuttaa parhaimmillaankin hyvin etäiseltä. Toisaalta näihin mittaviin, kilpailuilla markkinoilla harjoitettavaan liiketoimintaan kohdistuviin julkisiin investointeihin voi potentiaalisesti liittyä myös valtioneuvoston oikeudellisia ongelmia, joiden välttäminen edellyttää liiketoimintaan kohdistuvien julkisomisteisten yhtiöiden investointien huolellista valtioneuvoston oikeudellista arviointia ennen investoinneista päättämistä.

VII. Johtopäätökset ja toimenpidesuosituks

1. Yleiset johtopäätökset

Suomen jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoiden viime vuosien kehityksessä voidaan havaita merkittäviä haasteita kilpailuneutraliteetin ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Kuntaomisteisten yhtiöiden toiminnan laajentuminen uusille markkinoille on johtanut tilanteeseen, jossa julkiset ja yksityiset toimijat kilpailevat enenevässä määrin samoilla markkinoilla epätasavertaisin ehdoin. Erityisesti kunnallisten energiayhtiöiden ja jätteenpolttolaitosten rooliin markkinoilla liittyy jännitteitä kilpailuneutraliteetin näkökulmasta.

Tanska on vastannut samankaltaisiin haasteisiin sääntelyllä, jonka tavoitteena on rajata kuntien toimintavapautta ja siirtää markkinaehtoinen toiminta yksityisille toimijoille. Samalla Tanskassa tehdyillä ratkaisulla on pyritty kannustamaan kierrätykseen ja jätehierarkian ylempien portaiden kehittämiseen. Tanska onkin siirtynyt järjestelmään, jossa jätteenpolttolaitokset kilpailevat poltettavasta jätteestä avointen tarjouskilpailujen kautta, mikä on lisännyt markkinoiden läpinäkyvyyttä.

Vaikka kuntien asema jätehuollon järjestämisessä on Ruotsissa ollut historiallisesti Suomea vahvempi, on myös siellä viime vuosina laadituissa lainsäädäntöselvityksissä korostettu tarvetta rajoittaa kunnallisen monopolin laajuutta kiertotalousmarkkinoiden kehityksen vauhdittamiseksi. Ruotsissa kunnallisen liiketoiminnan alaa rajaa myös maan kuntalaissa nimenomaisesti vahvistettu paikallisuusperiaate, jonka lähtökohtana on kunnan toiminnan rajaaminen sen omalle alueelle tai kunnan asukkaita palvelemaan toimintaan.

Samaan aikaan Suomessa kuntaomisteiset konsernit laajentavat toimintaansa kilpailuille markkinoille ja toteuttavat mittavia investointeja, joita kaupalliset toimijat eivät todennäköisesti voisi toteuttaa. Toisaalta yhdyskuntajätteen lisääntynyt kierrätys on jo johtanut jätteenpolton ylikapasiteettiin, joka tulee kasvamaan entisestään. Seurauksena Suomeen tuodaan enenevässä määrin jätettä poltettavaksi muista Euroopan muista. Vaikuttaa selvältä, ettei tämä kehitys palvele sen enempää toimivien kiertotalousmarkkinoiden kehittymistä kuin kierrätysasteen nostoa EU-sääntelyn edellyttämällä tavalla.

Toimivilla jätehuolto- ja kierrätysmarkkinoilla on keskeinen rooli ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa. Suomen ympäristöpoliittiset tavoitteet jäte- ja kierrätysalalla perustuvat EU:n kiertotalous- ja jätehuoltotavoitteisiin sekä kansallisiin strategioihin ja säädöksiin. Samalla jätehuollon kehittäminen on keskeinen osa Suomen kansallista tavoitetta olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Suomen jäte- ja kierrätyspolitiikan tavoitteena on edistää kestävä kehitystä, vähentää jätteiden ympäristövaikutuksia ja saavuttaa EU:n asettamat kierrätys- ja jätteen vähentämistavoitteet.

EU:n varhaisvaroitusmenettely on mekanismi, jonka tarkoituksena on arvioida jäsenvaltioiden edistymistä jätehuollon ja kierrätystavoitteiden saavuttamisessa. Viimeksi

vuonna 2023 Euroopan komissio antoi Suomelle varoituksen siitä, että yhdyskuntajätteen kierrätysaste ei ole riittävällä tasolla. Suomi onkin jäänyt selvästi jälkeen EU:n asettamista kierrätystavoitteista. Tavoitteiden mukaan yhdyskuntajätteestä tulisi kierrättää 55 prosenttia vuoteen 2025 mennessä, 60 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja 65 prosenttia vuoteen 2035 mennessä. Suomen yhdyskuntajätteen kierrätysaste on viime vuosina kuitenkin ollut noin 40 prosentin luokkaa, eli selvästi alle EU:n tavoitteiden. Euroopan komissio korostaakin tarvetta edistää kierrätystä, jotta Suomi pystyy saavuttamaan EU:n asettamat vaatimukset. Yksi komission suosituksista on kaatopaikka- ja polttokustannusten uudelleenarviointi siten, että kierrätys olisi taloudellisesti houkuttelevampi vaihtoehto.

Suomessa vaikuttaakin olevan hämärtynyt kuva julkisomisteisten konsernien tosiasiallisesta toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta ja ilmastopoliittisesta vaikuttavuudesta. Julkisomisteisten yhtiöiden keskeinen rooli markkinoilla olisi lähtökohtaisesti helpompi ymmärtää, jos niiden toiminta edistäisi yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista, kuten kierrätysasteen nousua EU:n asettamien tavoitteiden mukaisesti. Edellä kuvattu viime vuosien kehitys ei kuitenkaan anna viitteitä siitä, että näin olisi tapahtunut. Arviomme onkin, että ilman Tanskan tyyppisen, yksityisten markkinatoimijoiden roolia vahvistavan mallin käyttöönottoa Suomi ei tule täyttämään sille asetettuja kierrätysvelvoitteita ja kilpailuneutraliteettiongelmat sekä julkisten investointien tehottomuus tulevat jatkumaan. Edellä kuvatut alueelliset tarkastelut ovat osaltaan varoittavia esimerkkejä tästä kehityksestä.

2. Yleiset toimenpidesuosituks

Kunnallisen jätehuollon nykyistä selkeämpi rajaaminen vain kunnan lakisääteisiin tehtäviin

Jätelain 32 §:n nykyistä rajausta kunnan lakisääteisestä jätehuollon järjestämisvastuusta voidaan lähtökohtaisesti pitää toimivana. Keskeisen ongelman muodostaa kuitenkin kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden toiminnan laajeneminen kilpailuille markkinoille toisaalta laajasti toimimattomaksi koetun TSV-sääntelyn ja erityisesti sen vaihtelevien soveltamiskäytäntöjen sekä toisaalta kuntayhtiöiden markkinaehtoisuuden toiminnan seurauksena. Ongelman korjaaminen edellyttää TSV-palvelun käyttöedellytysten tehokasta rajoittamista vain todellisiin markkinapuutetilanteisiin sekä kuntiin kohdistuvaa velvoitetta luopua kilpailuilla markkinoilla tapahtuvasta jätehuoltotoiminnasta tarkoituksenmukaisen siirtymäajan jälkeen.

Kierrätyksen edistäminen ja julkisomisteisen jätteenpolttokapasiteetin uudelleenarviointi

Suomessa tulee arvioida uudelleen julkisomisteisen jätteenpolttokapasiteetin roolia markkinoilla ja pyrkiä edistämään toimintamalleja, jotka lisäävät kierrätystä kuntavastuulle kuuluvassa jätehuollossa. Tanskan mallin mukaiset lainsäädäntömuutokset tukisivat kilpailuneutraliteetin toteutumista, markkinoiden tehokkuutta ja jätehuollon ympäristötavoitteiden saavuttamista. Suomessa olisikin perusteltua ottaa käyttöön Tanskaa vastaavia mekanismeja, jotta julkinen sektori keskittyisi jatkossa ydintehtäviinsä ja

markkinat toimisivat avoimemmin. Tämä olisi linjassa myös EU:n kierrätystavoitteiden kanssa, joiden saavuttamisessa Suomi on tällä hetkellä merkittävästi jäljessä.

Julkisten investointien tarkempi valvonta

Mitä todennäköisemmin useilla Suomen alueilla kunnallisesti omistettut konsernit ovat tehneet investointeja, joihin yksityinen toimija ei olisi ryhtynyt. Julkisia investointeja on arvioitava markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisesti. Mikäli yksityinen toimija ei investoisi vastaavilla ehdoilla, kyseessä on todennäköisesti valtiontukisääntelyn näkökulmasta kilpailua vääristävä julkinen investointi. On perusteltuja syitä olettaa, että kunnallisten yhtiöiden julkinen rahoitus, ml. takaukset ja tosiasiallinen konkurssisuoja, luovat tilanteen, joka on ristiriidassa markkinataloustoimijaperiaatteen kanssa. Kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään yksittäisten investointien kilpailu- tai valtiotukioikeudellisesta tarkastelusta, vaan sen arvioimisesta, onko ylipäättään perusteltua ja tarkoituksenmukaista käyttää julkisia varoja viime vuosina nähdyn kehityksen mukaisella tavalla.

3. Lainsäädännön uudistamista koskevat toimenpidesuositukset

Jätelain muutoksen II-osa

Jätelain uudistamisen II-osassa tarkoituksena on toteuttaa yhdyskuntajätehuollon kilpailuneutraliteettia koskevien säännösten muutokset huomioiden pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteet kuntien toissijaisen jätehuoltovastuun tarkentamisesta sekä ulosmyyntirajan tiukentamisesta. Kyseiset hallitusohjelman mukaiset lainsäädäntömuutokset ovat perusteltuja myös tässä selvityksessä tunnistetut kilpailuneutraliteetin toteutumiseen liittyvät haasteet huomioiden.

TSV-palvelun tarjoamisen edellytyksiä sääntelevää jätelain 33 §:ää tulisi tarkentaa sen varmistamiseksi, että TSV-palvelua voidaan tarjota ainoastaan todellisessa markkinapuutetilanteessa. Esimerkiksi KKV:n aiempien selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, että merkittävässä osassa Materiaalitorilla solmituissa TSV-sopimuksissa ei todennäköisesti ole kyse aidosta markkinapuutetilanteesta. Jos Materiaalitorissa ilmoittaminen koetaan lähinnä välttämättömäksi muodolliseksi edellytykseksi kunnan TSV-palvelun tilaamiselle, heikkenevät myös yksityisten jätehuoltoyritysten kannustimet tehdä tarjouksia palvelun kautta. Tällöin väitetty ”markkinapuute” näyttäytyy suuremmalta kuin mitä se todellisuudessa on.

Materiaalitorin toimivuudessa havaittuihin ongelmiin on tuskin olemassa yhtä yksinkertaista ratkaisua. Esimerkiksi alustalla julkaistuun tarjouspyyntöön saatujen tarjousten kohtuullisuuden arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja voidaan pyrkiä tarkentamaan lainsäädännöllä, mutta viime kädessä arvioinnin saatujen tarjousten kohtuullisuudesta tekee kuitenkin jätteen haltija omista subjektiivisista lähtökohdistaan ja tarpeistaan käsin. Jos jätteen haltija haluaa markkinaehtoisesta tarjonnasta huolimatta hankkia tarvitsemansa

jätehuollon palvelun kuntaomisteiselta yhtiöltä TSV-palveluna, ei tarjouksen kohtuullisuuden yksityiskohtaisempi määrittely laissa todennäköisesti muuta tilannetta.

Vastuun tosiasiallisen markkinapuutteen käsillä olostä tulisi kuitenkin kohdistua TSV-palvelua tarjoavaan kunnalliseen jätehuolto-yhtiöön, jolla voidaan myös olettaa olevan verraten hyvä käsitys toimialueensa markkinaehtoisesta palveluntarjonnasta. Tästä johtuen jätelaissa tulisi säätää (i) toimivaltaiselle viranomaiselle (esim. AVI) toimivalta määrätä kunnalliselle jätehuolto-yhtiölle seuraamusmaksu, jos TSV-palvelua havaitaan tarjotun perusteettomasti (ts. ilman todellista markkinapuutetta) ja toisaalta (ii) kunnalliselle jätte-yhtiölle velvollisuus kieltäytyä tarjoamasta siltä pyydettyä TSV-palvelua, jos se arvioi, että TSV-palvelua koskevalle pyynnölle ei ole olemassa todellista perustetta huolimatta Materiaalitorilla julkaistusta jätelain 33 §:n 2 momentissa tarkoitetusta tarjouspyynnöstä. Kyseiset säännösmuutokset korostaisivat kunnallisen jätehuolto-yhtiön velvollisuutta varmistua siitä, että TSV-palvelua tarjotaan vain todellisissa markkinapuutetilanteissa. Valvovan viranomaisen tehokkaat puuttumiskeinot voisivat myös kannustaa yksityisiä alalla toimivia yrityksiä saattamaan havaitsemiaan TSV-palveluiden tarjontaan liittyviä epäkohtia viranomaisen tietoon tutkintatoimenpiteitä varten.

TSV-palvelun edellytysten tarkentaminen ja sääntelyn noudattamisen tehostamisen ei kuitenkaan ratkaise kilpailuneutraaliteettiongelmia, jos aiemmin TSV-palveluna tarjottua palvelua ryhdyttäisiin jatkossa tarjoamaan markkinaehtoisena toimintana. Tästä johtuen jätelaissa olisi säädettävä kuntiin ja kunnallisiin jätehuolto-yhtiöihin, joille kunta on siirtänyt jätehuollon palvelutehtäviä jätelain 43 §:n nojalla, kohdistuvasta kiellosta tarjota jätehuollon palveluita kilpailuilla markkinoilla. On vaikea nähdä perusteita sille, miksi lakisääteisestä monopoliasemasta nauttiville toimijoille tulisi sallia jätehuollon palveluiden rajallinenkaan tarjoaminen kilpailuilla markkinoilla tilanteessa, jossa palveluiden saatavuus mahdollisessa markkinapuutetilanteessa on jo *erikseen* turvattu jätelain 33 §:n mukaisella TSV-palvelua koskevalla sääntelyllä. Markkinaehtoisesta toiminnasta luopumiselle tulee kuitenkin säätää riittävä siirtymäaika, jotta kunnille ja niiden yhtiöille mahdollistetaan tarvittavat toimenpiteet toiminnan uudelleenjärjestelemiseksi sekä ehkäistään markkinahäiriöiden syntyminen.

Jätelain muutoksen III-osa

Jätelain muutoksen III-osan yhteydessä on tarkoitus toteuttaa laajempi lainsäädäntöuudistus, jolloin voimassa oleva jätelaki muutetaan kiertotalouslaiksi. Näkemyksemme mukaan viimeistään kyseisen lakihankkeen yhteydessä on syytä tarkastella kokonaisvaltaisesti uudelleen myös kuntien lakisääteisistä roolia jätehuollon järjestämisessä, jotta voidaan tunnistaa tarvittavat toimenpiteet kiertotalouden mahdollisimman tehokkaaksi edistämiseksi ja kierrätysasteen nostamiseksi Suomessa. Vaikuttaa ilmeiseltä, että näitä tavoitteita ei tulla saavuttamaan nykyisessä sääntely-ympäristössä, joka on mahdollistanut julkisomisteisille konserneille niiden liiketoiminnan voimakkaan laajentumisen eri jätteenkäsittelytoimintoihin ja kiertotalousmarkkinoille.

Edellä kuvatusti keskeinen haaste sekä kierrätysasteen noston että kilpailuneutraliteetin näkökulmasta liittyy mittavaan julkisomisteiseen jätteenpolttokapasiteettiin, joka kannustaa kuntia ohjaamaan niiden jätehuoltovastuulle kuuluvan polttokelpoisen jätteen poltettavaksi kuntaomisteisiin jätevoimaloihin. Ongelmaan on vaikea puuttua yleisesti sovellettavalla kilpailuneutraliteetti- tai hankintasääntelyllä, vaan tämä edellyttää sellaista toimialakohtaista erityissääntelyä, josta olisi luontevaa säätää uudessa kiertotalouslaissa.

Jotta erityisesti jätteen energiahyödyntämistä koskevat sopimusjärjestelyt, mukaan lukien niissä sovellettava hinnoittelu, olisivat mahdollisimman läpinäkyviä ja markkinoilla käytävän kilpailun piirissä, tulisi uudessa kiertotalouslaissa (i) säätää kuntiin ja kunnallisiin jätehuoltoyhtiöihin kohdistuvasta velvoitteesta eriyttää niiden mahdollisesti omistamat jätteenpolttolaitokset ja biokäsittelylaitokset jätehuollon palvelutehtävistä jätelain 43 §:n nojalla vastaavasta kunnallisesta yhtiöstä erilliseen yhtiöön sekä (ii) kilpailuttaa kaiken kuntavastuulla kerätyn jätteen energiahyödyntämiseen ja biokäsittelyyn liittyvät palvelut kaikissa tilanteissa. Toisin sanoen, kyseisiä palveluita ei enää lakimuutoksen toteuttamisen jälkeen tulisi voida hankkia ilman hankintalain mukaista kilpailutusta hankintalain 15 §:n mukaisen sidosyksikköpoikkeuksen tai hankintalain 16 §:n mukaisen horisontaalista yhteistyötä koskevan poikkeuksen nojalla, vaan kerätty jäte tulisi aina saattaa markkinoilla käytävän kilpailun piiriin. Näin varmistettaisiin myös kyseisten palveluiden läpinäkyvä hinnoittelu ja ehkäistäisiin tehokkaasti mahdollista ristisubventiota eri julkisomisteisten toimintojen välillä.

Kiinnitämme lisäksi huomiota siihen, että jätehuollon perusmaksua koskevassa edellä viitatussa erillisselvityksessä havaittiin runsaasti epäkohtia liittyen perusmaksun perusteisiin, raportointiin ja valvontaan. Erillisselvityksen mukaan kuntalaisilta vuosittain kerätystä suuruudeltaan merkittävästä perusmaksusta vain noin 10 % käytetään viranomaistoiminnan rahoittamiseen. Vaikuttaakin siltä, että monessa tapauksessa perusmaksulla rahoitetaan toimenpiteitä, jotka pitäisi pikemminkin rahoittaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti (esimerkiksi vaarallisten jätteiden jätehuollon järjestäminen).

Perusmaksujärjestelmä on luotu ajankohtana, jolloin hyötyjakeiden talteenotto perustui kuntien rakentamien aluekeräyspisteiden varaan. Nykyään näiden merkitys on kuitenkin vähentynyt, kun toisaalta jätteen tuottajien kustannuksilla on rakennettu valtakunnallinen ja alueellisesti kattava aluekeräyspisteverkosto. Lisäksi jätelaki velvoittaa pakkaustuottajia laajasti järjestämään pakkausjätteiden erilliskeräyksen kiinteistöiltä, minkä lisäksi kaupoissa on laajat palvelut mm. elektroniikkajätteiden, renkaiden ja paristojen vastaanottoon.

Perusmaksujärjestelmästä vaikuttaakin nykymuodossaan muodostuneen kunnallisten jäteyhtiöiden toiminnan rahoituskanava. Osin myös kilpaillulla markkinoilla toimivat kunnalliset jäteyhtiöt voivat itse päättää julkisten varojen kohdentumisesta liiketoimintansa kulujen kattamiseen ilman asianmukaista ja läpinäkyvää raportointia. Tämä on erittäin ongelmallista kilpailuneutraliteettinäkökulmasta. Jätelakia laajemmin uudistettaessa olisikin

vakavasti harkittava, onko perusmaksulle ylipäättään enää perusteita nykyisessä markkinatilanteessa vai tulisiko siitä luopua kokonaisuudessaan.

Kuntalaki

Omana asiakokonaisuuteen selvityksessä ovat nousseet korostuneesti esille kuntaomisteisten yhtiöiden merkittävät investoinnit kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan kiertotalousliiketoiminnan harjoittamiseen (esim. biokaasulaitokset, vaarallisen jätteen ja muovijätteen käsittely). On vaikea nähdä, millä tavoin tällaisen kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan liiketoiminnan harjoittamisen voidaan ylipäättään katsoa kuuluvan kuntalain mukaiseen kunnan toimialaan erityisesti tilanteessa, jossa toimintaa laajennetaan merkittävästi toimintaa harjoittavan yhtiön omistajakunnan maantieteellisten rajojen ulkopuolelle. Samalla merkittävät julkisesti rahoitetut investoinnit voimakkaasti kehittyvällä toimialalla ovat jo itsessään omiaan hidastamaan yksityisen liiketoiminnan kehitystä ja vääristämään kilpailua.

Oikeustilan selventämiseksi ja kilpailuneutraliteetin vahvistamiseksi kuntalaissa olisikin syytä tuoda nimenomaisesti esille, ettei kunnan tehtäviin pääsääntöisesti kuulu sellaisen laajamittaisen kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan elinkeinotoiminnan harjoittaminen, jolla ei ole välitöntä liityntää kunnan asukkailleen järjestämiin palveluihin tai muutoinkaan kunnalle kuuluviin lakisääteisiin tehtäviin. Edelleen lainsäädännössä olisi syytä korostaa, että tämä rajoitus koskee myös kunnan toimimista edellä mainittua toimintaa harjoittavan yhtiön osakkeenomistajana. Selvyiden vuoksi todettakoon kuitenkin, ettei tällöin olisi tarkoituksena rajoittaa kunnan edellytyksiä tehdä sijoituksia esimerkiksi pörssiosakkeisiin tai muuhun rahoitusomaisuuteen hyvän varainhoidon periaatteiden mukaisesti.

On myös huomionarvoista, että Suomen voimassa olevaan kuntalakiin ei sisälly Ruotsin kuntalain (*kommunallag*) 2 luvun 1 §:ää vastaavaa nimenomaista säännöstä kunnan toiminnan pääsääntöisestä rajoittumisesta kunnan alueelle (*lokaliseringsprincip*), vaikka kunnan harjoittaman toiminnan maantieteellisellä kohdistumisella on sinänsä katsottu myös Suomessa olevan merkitystä arvioitaessa tietyn tehtävän hoitamisen kuulumista kunnan yleiseen toimialaan. Kun huomioidaan tässä selvityksessä tarkastellut esimerkit kuntaomisteisten konsernien liiketoiminnan aggressiivisesta laajentumisesta kunnan maantieteellisen alueen ulkopuolelle (valtakunnalliseksi tai jopa valtakunnan rajat ylittäväksi), tulisi myös Suomessa vakavasti harkita nimenomaisen, kunnalle sallitun toiminnan paikallista luonnetta korostavan säännöksen sisällyttämistä kuntalakiin. Sääntelyn tarkoituksena olisi tällöin alleviivata kunnan roolia asukkaidensa yhteisönä, jonka toiminnan tulee pääasiallisesti kohdistua palvelemaan sen asukkaiden tarpeita. Tällainen sääntely olisi myös hyvin linjassa sen kanssa, että esimerkiksi sähkömarkkinalain 113 §:ssä on katsottu tarpeelliseksi säätää erikseen kunnan tai sen määräysvallassa olevan yhteisön oikeudesta harjoittaa sähköverkkotoimintaa sekä sähköntuotantoa ja -toimitusta myös kunnan alueen ulkopuolella.