

Jätelain ja hankintalain yhteensovittaminen yhdyskuntajätehuollossa

Loppuraportti

4.11.2016

AVANCE

SISÄLLYS

SISÄLLYS	1
1. JOHDANTO JA SELVITYKSEN TAUSTA	2
2. JÄTEHUOLTOPALVELUIDEN MARKKINOIDEN NYKYTILA	5
2.1 Yleiskuvaus yhdyskuntajätehuollon markkinoista ja infrastruktuurista	5
2.2 Esimerkkejä kuntien ja kunnallisten jäteyhtiöiden toiminnasta eräillä paikallisilla jätehuoltomarkkinoilla	8
2.3 Kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden toimintaan mahdollisesti liittyvät kilpailuongelmat	12
3. JÄTEHUOLLON JÄRJESTÄMISEN KANNALTA KESKEISET EU-SÄÄDÖKSET	14
3.1 Jätehuollon järjestäminen EU-oikeudellisessa kontekstissa	14
3.2 Valtiontukisääntelyn merkityksestä asian kannalta	16
3.3 SGEI-palveluita koskevasta sääntelystä	17
4. JÄTEHUOLLON KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖKONTEKSTI	20
4.1 Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto sekä toissijainen jätehuoltovastuu	20
4.2 Kunnalliset jätelaitokset ja hankintalain sidosyksikkösääntely	22
4.3 Kilpailuneutraliteettia koskevasta sääntelystä	23
4.4 Kilpailuneutraliteettisääntelyn merkitys jätehuollolle	25
5. KUNNAN JÄTEHUOLTOVASTUU UUDISTUVAN HANKINTALAINSÄÄDÄNNÖN VALOSSA	29
5.1 Sidosyksikköasemaa koskevasta sääntelystä uudessa hankintadirektiivissä	29
5.2 Sidosyksikköasemaa koskevasta sääntelystä uudessa hankintalaissa	30
5.3 Arvio sidosyksikköasemaa koskevan uudistuksen vaikutuksesta TSV-palveluun	32
5.4 Arvio sidosyksikköasemaa koskevan uudistuksen vaikutuksesta kuntien tarjoamiin markkinaehtoihin palveluihin	34
6. TOIMENPIDESUOSITUKSET JA EHDOTETUT LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET	36
6.1 Toimenpidesuosituks	36
6.2 Toimenpidesuositusten perustelut	37

1. JOHDANTO JA SELVITYKSEN TAUSTA

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa on seuraava kirjaus: ”*Muutetaan jätelaki siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden.*” Ympäristöministeriö on teettänyt muutoksesta vaikutusarvioselvityksen. Samanaikaisesti on ollut vireillä EU:n hankintadirektiivien implementointiin liittyvä hankintalain kokonaisuudistus (hallituksen esitys HE 108/2016 vp), jolla on myös yhtymäkohtia kuntien järjestämään jätehuoltoon. Hallitusohjelman kirjaus tulisi toteutuessaan muuttamaan lakisääteisen yhdyskuntajätehuollon rajausta ja sitä kautta jätehuollon järjestämistä Suomessa. Uusi hankintalaki puolestaan muuttaa mm. julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön soveltamisalaa keskeisesti rajaavaa ns. sidosyksikön käsitettä.

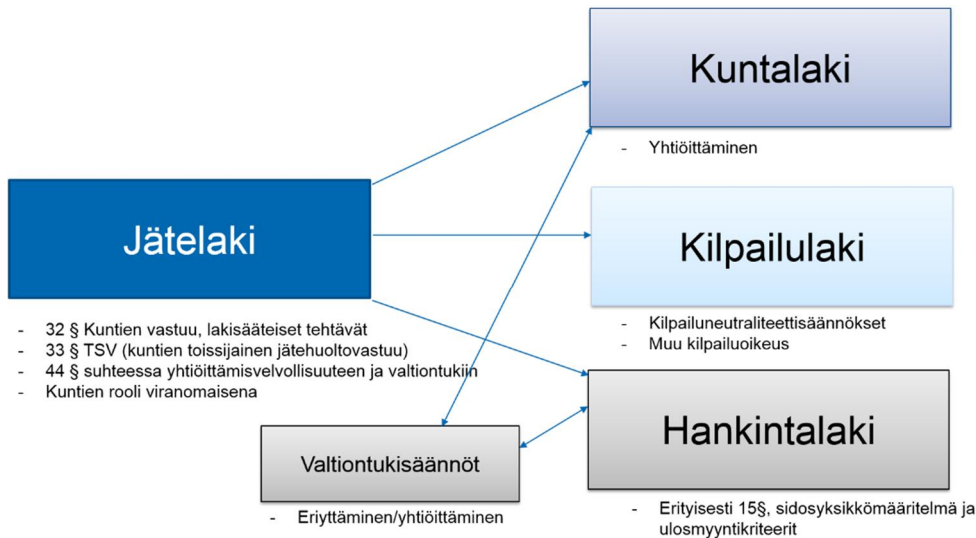
Voimassaolevan jätelain 32 §:ssä on asetettu kunnille lakisääteinen velvollisuus järjestää jätehuolto asumisessa syntyvälle jätteelle; sosiaali- ja terveyspalveluissa syntyvälle yhdyskuntajätteelle; julkisoikeudellisten toimijoiden hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvälle yhdyskuntajätteelle; liikehuoneistossa syntyvälle yhdyskuntajätteelle, joka kerätään kiinteistöltä yhdessä em. jätteen kanssa sekä muulle yhdyskuntajätteelle, joka kerätään em. jätteen kanssa alueellisessa keräysjärjestelmässä. Lisäksi kunnan on järjestettävä asumisessa syntyvän sekä tietyin rajauksin maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen käsittely. Kunnilla on kuitenkin jätelain 33 §:n mukaan toissijainen velvollisuus (TSV) järjestää jätehuolto myös muun kuin 32 §:ssä tarkoitettujen jätteen osalta, mikäli jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä.

Ympäristöministeriö on perustanut työryhmän laatimaan jätelain kunnallisen vastuun rajausta koskevaa uudistusta sekä selvittämään jätelain ja hankintalain yhteensovittamista. Työryhmän työn tueksi ministeriö on päättänyt teettää tämän selvityksen, jossa tarkastellaan jätelain ja hankintalainsäädännön rajapintoja. Selvityksessä keskitytään erityisesti muuttuvan hankintalainsäädännön oikeudellisiin vaikutuksiin kunnan toissijaisen jätehuoltovastuun kannalta.

Toimeksiannon asiakokonaisuuden hahmottaminen edellyttää kuitenkin kuntien tuottamiin jätehuoltopalveluihin soveltuvan lainsäädännön laajempaa tarkastelua. Vaikka hankintalailla pyritään ensisijassa huolehtimaan julkisen hankintatoiminnan tehokkuudesta ja estämään mm. korrup tiota, sen systematiikka on osa EU-oikeudellista kontekstia, jolla pyritään edistämään markkinoiden tehokasta toimintaa sekä kilpailuneutraliteetista julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Tämän ohella on korostettava kokonaistehokkuutta, eikä äärimmilleen viety kilpailu ole sinänsä hankintadirektiivin itsetarkoitus, vaan se jättää jäsenvaltioille myös liikkumavaraa toimintojen järjestämisessä.

Jätelain ja soveltuvan lainsäädännön keskeisimpiä rajapintoja on kuvattu alla olevassa kuviossa:

Kuvio 1: Selvityksen kannalta keskeiset jätelain ja muun lainsäädännön rajapinnat



Jätehuollon osalta lainsäätäjällä on lähtenyt selkeästi siitä, että julkinen sektori vastaa asumisperusteisesta yhdyskuntajätehuollosta. Näin on monissa muissakin EU-maissa ja usein tehtävä on annettu juuri kunnille. Tämän lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi vuosikymmenten varrella julkiseen omistukseen on samalla syntynyt merkittävä infrastruktuuri – kaatopaikkoja, jätteenpolttolaitoksia ja biokäsittelylaitoksia. Tämän toimeksiannon osalta on keskeistä yrittää rakentaa tulevaisuuteen katsova malli, jossa edellä viitattua infrastruktuuria hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti jätehuollossa, mutta samaan aikaan yhteiskunnallisen tehokkuuden näkökulmasta ei rajoiteta julkisten toimijoiden kykyä huolehtia sellaisista tehtävistä, jotka on tarkoituksenmukaista (ainakin markkinoiden kehityksen tässä vaiheessa) jättää julkisen toimijan hoidettavaksi.

Edellä kuvattu periaatteellinen rajanveto tulee keskeiseksi uudistettavan hankintalain ja sen sisältämän ns. sidosyksikköaseman -käsitteen johdosta. Uuden hankintalain 15 § 1 momentissa säädettäisiin, että sidosyksikkö saisi harjoittaa liiketoiminnastaan enintään viiden prosentin ja kuitenkin enintään 500 000 euron osuuden muiden kuin siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. Molempien edellytysten olisi täyttyttävä. Toisin sanoen viittä prosenttia pienempi mutta 500 000 euroa ylittävä myynnin osuus muille kuin määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille estäisi sidosyksikköaseman syntymisen. Lain 15 § 2 momentissa on lisäksi selvennetty, että viiden prosentin prosenttiosuutena on käytettävä sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa tai muuta vastaavaa toimintaan perustuvaa määrää.

Selvityksen aikana jätealan toimijoiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella ovat nousseet keskeisesti esiin erityisesti seuraavat jätehuollon nykyiseen järjestämistapaan liittyvät kysymykset:

- Miten on mahdollista taata oikeusvarmuus TSV-palveluiden tarjontaan liittyen uuden hankintalain kontekstissa?
- Miten uuteen hankintalakiin ehdotettu sidosyksiköiden ulosmyynnille asetettu 5 % ja 500.000 euron raja vaikuttaa jätehuollon toimivuuteen?

- Kuinka TSV-palvelut tulisi määritellä ja toisaalta miten varmistetaan se, että TSV-palvelussa on tosiasiallisesti kysymys markkinapuutetilanteesta?
- Millaisia mahdollisia kilpailuneutraaliteettiongelmia liittyy kuntien omistamien jäteyhtiöiden kilpailullisessa tilanteessa markkinoilla tarjoamiin palveluihin etenkin jätehuollon infrastruktuurin näkökulmasta?
- Millaisia oikeudellisia reunaehdoja kuntalain mukainen yhtiöittämisvelvollisuus ja EU-oikeudellinen valtiontukisääntely asettavat kunnallisten jäteyhtiöiden toiminnalle?

Kansallisesti Suomessa olisi pyrittävä hyvään yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöhön ja kumppanuuteen. Samanaikaisesti julkisen sektorin (jätehuollon osalta kunnat) tulisi antaa markkinoiden toimia aina kun se on mahdollista, mutta toisaalta yksityisen sektorin on ymmärrettävä, että eräillä yhteiskunnan kannalta keskeisillä toimialoilla (kuten jätehuollossa) on segmenttejä, joista saattaa olla perusteltua huolehtia yhteiskunnan toimesta.

Selvityksessä on keskitytty tarkastelemaan edellä mainittuja kysymyksiä sekä pyritty hahmottamaan jätehuollon järjestämiseksi malli, joka toisaalta turvaisi jätehuollon toimivuuden sekä toisaalta varmistaisi yhdenmukaiset kilpailuedellytykset eri markkinatoimijoiden välillä siltä osin, kuin kyse on markkinaehtoisten palveluiden tarjoamisesta. Hahmotellun mallin erityisenä tavoitteena on ollut lisätä oikeusvarmuutta ja oikeustilan selkeyttä jätehuollon markkinoilla sekä mahdollistaa kunnallisten ja yksityisten toimijoiden nykyistä parempi yhteistyö jätehuollon järjestämisessä. Selvityksen lopuksi on esitelty selvitysmiehen näkemys selvityksen hahmotellun jätehuollon mallin toteuttamiseksi tarpeellisista muutoksista nykyisin voimassa olevaan jätelakiin sekä ehdotettuun uuteen hankintalakiin.

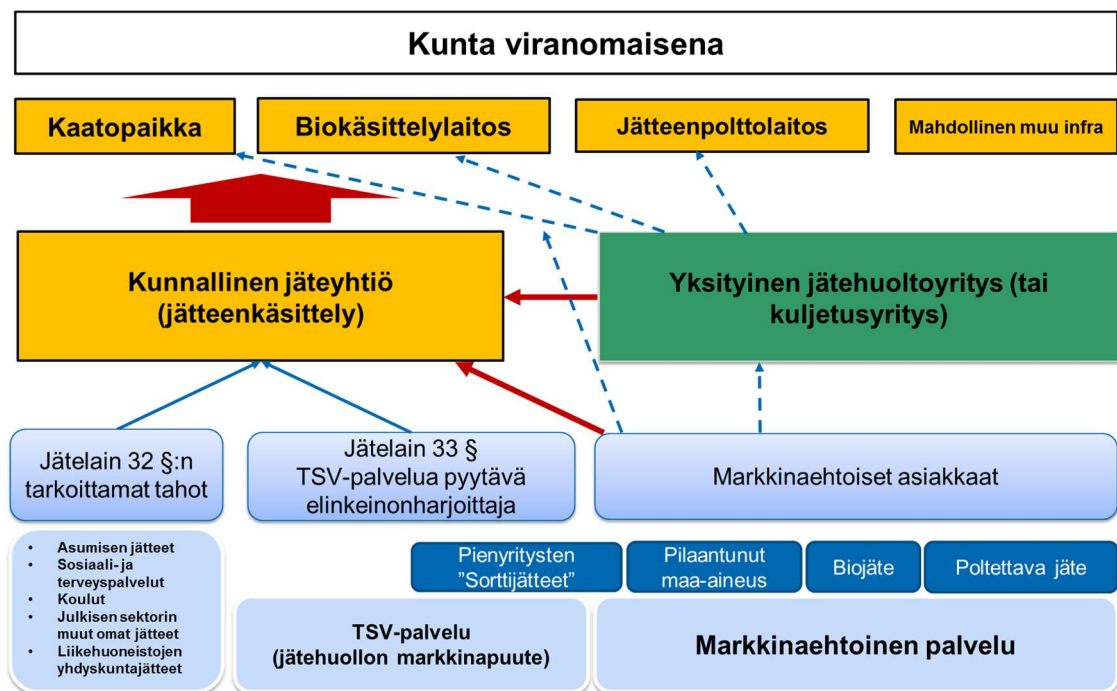
2. JÄTEHUOLTOPALVELUIDEN MARKKINOIDEN NYKYTILA

2.1 Yleiskuvaus yhdyskuntajätehuollon markkinoista ja infrastruktuurista

Jätehuoltoon kuuluviksi toiminnoiksi on jätelain 6 §:ssä määritelty jätteen keräys, kuljetus, hyödyntäminen ja loppukäsittely, mukaan lukien tällaisen toiminnan tarkkailu ja seuranta sekä loppukäsittelypaikkojen jälkihoito ja toiminta välittäjänä. *Jätteen keräys* on jätelaissa määritelty jätteen kokoamiseksi kiinteistön haltijan, kunnan, tuottajan, jakelijan tai muun järjestämään vastaanotto-paikkaan omatoimista käsittelyä varten tai jätteen kuljettamiseksi käsittelyyn, mukaan lukien jätteen alustava lajittelu ja tilapäinen varastointi. *Jätteen hyödyntämisellä* puolestaan tarkoitetaan jätelaissa toimintaa, jonka ensisijaisena tuloksena jäte käytetään hyödyksi tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että sillä korvataan kyseiseen tarkoitukseen muutoin käytettäviä aineita tai esineitä. *Jätteen loppukäsittelyllä* sen sijaan tarkoitetaan jätteen sijoittamista kaatopaikalle, polttoa ilman energian talteenottoa tai muuta näihin rinnastettavaa toimintaa, joka ei ole jätteen hyödyntämistä. *Jätteen käsittelyllä* tarkoitetaan jätelaissa joko edellä tarkoitettua jätteen hyödyntämistä tai jätteen loppukäsittelyä.

Arvioitaessa jätehuollon järjestämisvastuun jakautumista on keskeistä erottaa toisistaan toisaalta *velvollisuus jätehuollon järjestämiseen* ja toisaalta *jätehuoltoon kuuluvien palveluiden tuottaminen*. Siltä osin kuin jätehuollon järjestämisvastuu on kunnalla, edellä tarkoitettujen palveluiden tuotannosta vastaavat yleensä kunnalliset jätelaitokset (jätteen kuljetusta lukuun ottamatta) sekä osin kunnan tai kunnan jätelaitoksen kilpailutuksen perusteella yksityiset toimijat. TSV-palvelun osalta yksityisten toimijoiden merkitys palveluiden tuotannossa on sen sijaan luonnollisesti rajallinen, koska juuri yksityisen palvelutarjonnan puute on lähtökohtaisesti TSV-palvelun tarjoamisen edellytys. Siltä osin kuin järjestämisvastuu jätteen osalta on jätelain 28 §:n mukaisen pääsäännön nojalla jätteen haltijalla, palveluiden tuottajat muodostuvat yksityisistä yrityksistä sekä tarpeen mukaan kunnallisista jätelaitoksista (TSV-palveluna tai markkinaehtoisena toimintana), joiden kanssa jätteen haltija solmii jätehuoltopalvelua koskevat sopimukset. Jätteenkäsittelypalveluiden kokonaisuutta tilanteessa, jossa kunnalle lain mukaan kuuluvien palveluiden tuotannosta vastaa kunnallinen jäteyhtiö, voidaan havainnollistaa alla olevalla kuviolla. Kuviossa on keltaisella värillä merkitty kunnallisen jäteyhtiön/kunnan määräysvaltaan kuuluvat toiminnot. Kuvion nuolet kuvaavat jätevirtojen kulkua tuottajilta/haltijoilta jäteyrityksille ja edelleen jätteen käsittelyyn.

Kuvio 2: Jätehuoltopalveluiden kokonaisuus (pl. jätteen kuljetus)



Ympäristöministeriö on vuoden 2016 kesäkuussa julkaissut selvityksen, jossa on tarkasteltu hallitusohjelmaan kirjatun kunnan jätehuoltovastuun rajauksen vaikutuksia yhdyskuntajätehuoltoon.¹ Selvitys sisältää ajantasaisimman katsauksen yhdyskuntajätehuollon nykytilasta Suomessa. Selvityksessä on tuotu esiin, että täysin luotettavia tietoja Suomessa kertyvän yhdyskuntajätteen jakautumisesta eri vastuutahojen kesken ei ole saatavilla. On kuitenkin esitetty arvio, jonka mukaan syntyvästä yhdyskuntajätteestä (yhteensä 2 650 000 tonnia, mikä edustaa n. 3 % kaikesta Suomessa vuosittain kertyvästä jätteestä) 46 % muodostuisi kotitalousjätteestä, 10 % muusta kunnan vastuulla olevasta jätteestä, 25 % tuottajan vastuulla olevasta jätteestä ja 19 % jätteen haltijan vastuulla olevasta jätteestä.²

Edelleen ympäristöministeriön selvityksessä on tuotu esiin, että Suomessa ei ole saatavilla koottua ajantasaista tietoa yhdyskuntajätehuollon infrastruktuurista tai edes yhdyskuntajätteitä käsittelevistä laitoksista. Saatavilla olevat tiedot kuitenkin osoittavat, että pääosa yhdyskuntajätteistä (yhteensä noin 2 000 000 tonnia) ohjautuu nykyisin kuntien jätelaitosten vastaanotettavaksi. Kaikesta vastaanotetusta yhdyskuntajätteestä 57 % muodostui kunnan vastaanottamasta kuntavastuujätteestä, 19 % kunnan TSV-palvelun tai markkinaehtoisen toiminnan puitteissa vastaanottamasta jätteestä ja 24 % yksityisten toimijoiden vastaanottamasta jätteestä. Kaikesta kuntien jätelaitosten vastaanottamasta yhdyskuntajätteestä 11 % muodostui TSV-palvelun perusteella vastaanotetusta jätteestä, 10 % markkinaehtoisena palveluna vastaanotetusta jätteestä ja 4 % tuottajavastuun piiriin jätelain 6 luvun nojalla kuuluvasta jätteestä.

Selvityksessä on kuitenkin tuotu esille, että TSV-palvelun perusteella ja markkinaehtoisesti vastaanotetun jätteen määrä vaihtelee jätelaitoksittain sekä ajankohdasta riippuen huomattavasti. TSV-palvelun ja markkinaehtoisen palvelun perusteella vastaanotetun yhdyskuntajätteen osuus

¹ Kojo ym. (2016): *Vaikutusten arviointi kunnan vastuun rajauksesta yhdyskuntajätehuollossa*. Ympäristöministeriö raportteja 20:2016.

² Kojo ym. (2016), s. 26.

vaihteli selvityksen mukaan jätelaitoksittain 10-30 %:n välillä ja oli enimmillään noin 40 % vuonna 2015. Jätelaitoksille tehtyyn kyselyyn saatujen vastausten perusteella TSV-palvelun osuus kunnallisten jätelaitosten liikevaihdosta oli Etelä-Suomessa keskimäärin 15 % (vaihteluväli 1-26 %), Keski-Suomessa keskimäärin 16 % (vaihteluväli 0-37 %) ja Pohjois-Suomessa 16 % (vaihteluväli 5-25 %). Nykyinen lainsäädäntö ei kuitenkaan edellytä TSV-palvelun perusteella vastaanotetun jätteen määrän erittelyä kunnallisten jätelaitosten kirjanpidossa, minkä vuoksi lukuihin liittyy tiettyä epävarmuutta.³ TSV-palvelun osuutta koskevan luotettavan tiedon puute alleviivaa jätehuollon järjestämistä koskevan oikeustilan nykyistä epäselvyyttä.

Kunnallisten jätelaitoksien vastaanottamaa yhdyskuntajätettä voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, millä tavoin vastaanotettu jäte käsitellään. Ympäristöministeriön laatiman selvityksen mukaan noin 70 % kuntien jätelaitosten vastaanottamasta jätteestä ohjataan edelleen muualle materiaalina ja energiana hyödynnettäväksi. Kuntien jätelaitoksille tulleesta yhdyskuntajätteestä ohjautui vuonna 2015 yhteensä noin 500 000 tonnia materiaalina hyödynnettäväksi, noin 1,1 miljoonaa tonnia energiakäyttöön ja noin 270 000 tonnia loppusijoitukseen. Tämän lisäksi alle 80 000 tonnia jätteestä ohjautuu muuhun käsittelyyn.

Jätettä hyödynnetään ensinnäkin ns. biologisessa käsittelyssä, jossa eloperäistä jätettä hyödynnetään kompostoimalla tai mädättämällä käytettäväksi maanparannusaineena tai mullan raaka-aineena. Suomessa on n. 30 biologista käsittelylaitosta, joissa käsitellään vuosittain n. 400 000 tonnia kuntien ja kunnallisten jätelaitosten yhdyskuntajätteitä. Tästä merkittävän osan muodostaa kompostointi, jossa kunnallisten palveluntarjoajien osuus kaikesta käsitellystä jätteestä on huomattava. Sen sijaan nopeasti yleistyneessä biojätteen mädätyksessä yksityisten mädätyslaitosten osuus tarjotuista palveluista on ympäristöministeriön selvityksen mukaan korostunut viime aikoina.⁴

Yhdyskuntajätteen energiahyötykäyttö voidaan puolestaan jaotella jätteistä valmistettujen polttoaineiden rinnakkaispolttoon sekä sekalaisen yhdyskuntajätteen käyttöön pääasiallisena polttoaineena jätevoimalaitoksissa. Rinnakkaispolttolla tarkoitetaan jätteen polttoa laitoksissa, joissa voidaan polttaa myös tavanomaisia polttoaineita. Ympäristölupa jätepolttolaitoksen käyttöön on useilla kymmenillä laitoksilla, mutta jätepolttolaitosta käytetään merkittävässä määrin vain noin kymmenellä laitoksella. Jätepolttolaitoksia valmistettiin vuonna 2014 yhteensä noin 400 000 tonnia, josta yksityiset toimijat vastasivat runsaasta 220 000 tonnista ja kuntien jätelaitokset vajaasta 180 000 tonnista. Kunnalliset jätelaitokset ovat keskittyneet jätepolttolaitoksen valmistukseen sekalaisesta yhdyskuntajätteestä ja yksityiset toimijat pakkausjätteestä.⁵ Yhdyskuntajätettä pääasiallisena polttoaineenaan käyttävien jätevoimaloiden kapasiteetti on lisäksi viime vuosina voimakkaasti lisääntynyt.⁶

Yhdyskuntajätteen loppusijoittaminen kaatopaikoille on sen sijaan 2000-luvun aikana voimakkaasti vähentynyt ja ympäristöministeriön selvityksen mukaan muutaman vuoden sisällä vain muutama prosentti yhdyskuntajätteestä tulee päätymään kaatopaikoille. Suomessa on nykyisin enää alle 40 yhdyskuntajätteen kaatopaikkaa, jotka riittävät ympäristöministeriön selvityksen mukaan kattamaan yhdyskuntajätteen kaatopaikkatarpeen hyvin pitkälle tulevaisuuteen.⁷

³ Kojo ym. (2016), s. 28.

⁴ Kojo ym. (2016), s. 29.

⁵ Kojo ym. (2016), s. 31.

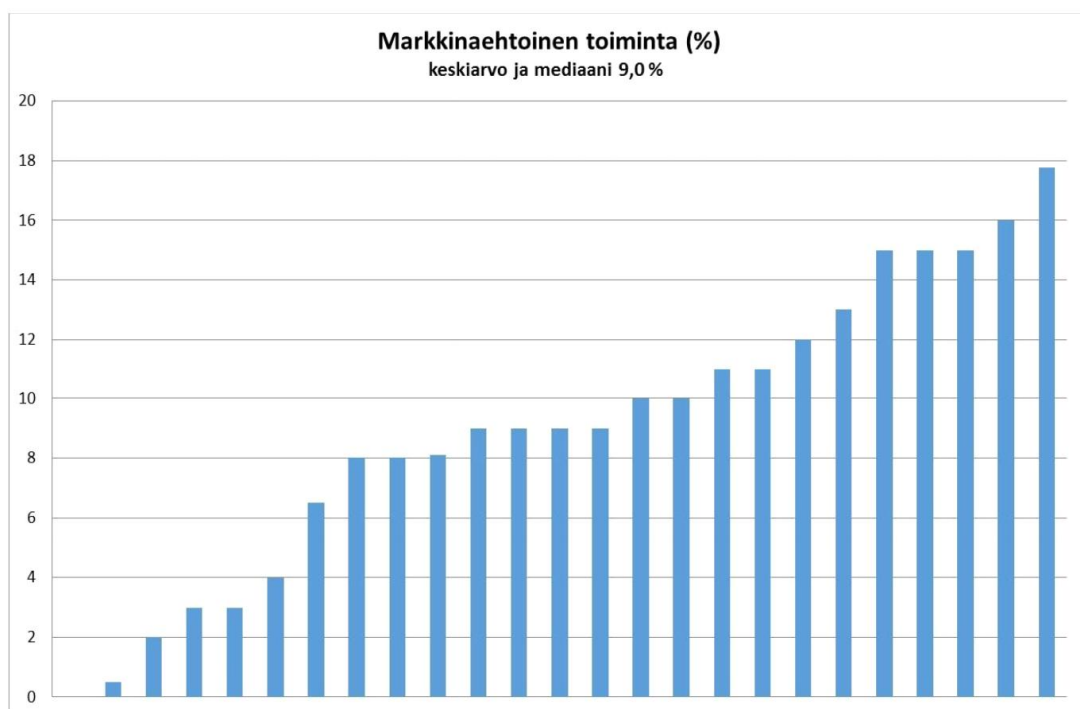
⁶ Kojo ym. (2016), s. 31.

⁷ Kojo ym. (2016), s. 32.

Edellä esitellyt luvut antavat vain karkean kuvan TSV-palvelun merkityksestä jätehuollon huoltovarmuudelle sekä elinkeinoelämälle. Onkin otettava huomioon, että kunnat ja/tai kunnalliset jätelaitokset vastaanottavat ja käsittelevät TSV-palvelun puitteissa myös muuta jätettä kuin yhdyskuntajätettä, kuten rakennus- ja purkujätettä. Jo alustavan selvityksen perusteella on kuitenkin ilmeistä, että useilla alueilla kuntien TSV-palvelun merkitys on muun paikallisen palveluntarjonnan puutteen vuoksi merkittävä jätehuollon toimintavarmuudelle.

Kunnallisten jäteyhtiöiden liikevaihdon jakautumista koskevien tilastotietojen mukaan kaikkien kunnallisten jätelaitosten markkinaehtoisen toiminnan osuuden keskiarvo olisi vuonna 2015 ollut noin 9 %. Markkinaehtoisen toiminnan suuruudessa esiintyviä yhtiökohtaisia eroja voidaan havainnollistaa alla olevalla kuviolla, jossa on esitetty markkinaehtoisen toiminnan osuus eri yhtiöiden koko liikevaihdosta vuonna 2015:

Kuvio 3: Markkinaehtoisen toiminnan osuus koko liikevaihdosta



Lukujen luotettavuuteen liittyy kuitenkin merkittäviä epävarmuustekijöitä, koska raportointikäytännöt ja markkinaehtoisen toiminnan laskemisessa käytetyt laskentaperusteet vaihtelevat eri alueilla. Jo käytettävissä olevan tiedonkin perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että eri kunnalliset jätelaitokset eroavat toisistaan huomattavasti harjoittamansa TSV-palvelun ja markkinaehtoisen toiminnan laajuuden osalta.

2.2

Esimerkkejä kuntien ja kunnallisten jäteyhtiöiden toiminnasta eräillä paikallisilla jätehuoltomarkkinoilla

Kuntien ja kunnallisten jäteyhtiöiden toimintaa jätehuoltomarkkinoilla sekä siinä esiintyviä eroja voidaan pyrkiä havainnollistamaan esittelemällä tilannetta eräillä keskeisillä alueellisilla markkinoilla. Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kunnallisten jäteyhtiöiden/kuntayhtymien toimintaa pääkaupunkiseudulla, Uudellamaalla, Lounais-Suomessa, Pirkanmaalla, Päijät-Hämeessä, Kuopiossa ja Oulussa.

Pääkaupunkiseutu. Jätelain 32 §:n mukaisen jätehuollon järjestämisestä pääkaupunkiseudun alueella vastaa Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä HSY ("HSY"). HSY on perustettu vuonna 2009 ja sen jäsenkaupungit ovat Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa. Aiemmin jätehuollosta vastasi Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta ("YTV"). Se kuitenkin lakkautettiin vuonna 2009, ja sen omaisuus, varat, velat ja vastuut siirtyivät vuoden 2010 alusta lukien HSY:lle.

HSY:n vastuu jätelain 32 §:n mukaisen jätehuollon järjestämisestä perustuu pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoon ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annettuun lakiin (829/2009, "HSY-laki"). Ko. lain 2 §:n mukaan pääkaupunkiseudun kuntien on hoidettava yhteistoiminnassa jätelaissa tarkoitetut kunnan tehtävät lukuun ottamatta tehtäviä, jotka säädetään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviksi. Tehtävien hoitamisesta vastaa kuntayhtymä. HSY:n toimintaan sovelletaan niin ikään kuntalain (410/2015) kuntayhtymää koskevia säännöksiä.

HSY-laki velvoittaa pääkaupunkiseudun kuntia (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa). Kuitenkin kuntayhtymien jäsenkuntina voi vapaaehtoisesti olla myös muita kuin edellä mainitut pääkaupunkiseudun kunnat. HSY voi lain mukaan hoitaa myös muita tehtäviä, mikäli kuntayhtymän perussopimuksessa on näin sovittu. HSY:n perussopimuksen 3 kohdan 2 momentin mukaan HSY voi sopimuksen perusteella hoitaa toimialaansa kuuluvia tehtäviä muissa kuin jäsenkunnissaan sekä tuottaa tai järjestää niihin liittyviä palveluja muille kunnille, yhteisölle tai yrityksille. Yksi näistä toimialaan kuuluvista tehtävistä on hoitaa jäsenkuntien jätelain mukainen jätehuolto ja siihen liittyvä toiminta.

HSY tuottaa vesihuollon ja jätehuollon palveluja sekä tietoa pääkaupunkiseudusta ja ympäristöstä. Jätehuollon osalta se järjestää asuinkiinteistöjen ja julkishallinnon jätehuollon pääkaupunkiseudulla ja Kirkkonummella. HSY järjestää kotien sekajätteen, biojätteen, kartonki-, lasi- ja metallipakkausten sekä sako- ja umpikaivolietteen keräyksen ja kuljetuksen. Se huolehtii jätehuollon asiakaspalvelusta ja laskutuksesta sekä vastaa jäteneuvonnasta ja jätehuollon yleisestä kehittämisestä.

HSY vastaa jätekuljetusten kilpailutuksesta, reitityksestä, asiakaspalvelusta ja laskutuksesta. Sillä ei ole omia jäteautoja, vaan jätteitä kuljettavat yksityiset yritykset, jotka HSY on valinnut tarjouskilpailun perusteella. Vuonna 2015 jätteiden kuljetuksesta vastasi kymmenen urakoitsijaa, joista suurimmat osuudet kuljetusurakapalkkioista oli Lassila & Tikanoja Oyj:llä (34 %) ja SUEZ Suomi Oy:llä (27 %).

Kiinteistöjen jätekeräystä täydentävät viisi Sortti-asemaa, vaarallisten jätteiden keräyskontit, vuosittain kiertävät keräysautot sekä kierrätyspisteet. HSY:llä on käytössään Ämmässuon jätteenkäsittelykeskus Espoossa. Sen päätoimintoihin kuuluvat muun muassa biojätteen käsittely, pilaantuneen maan käsittely sekä kaatopaikkakäsittely ja loppusijoitus. Ämmässuolla toimii myös ekoteollisuuskeskus Ekomo, jossa yritykset voivat hyödyntää jätettä ja alueella syntyvää uusiutuvaa energiaa omassa toiminnassaan.

Vuonna 2015 HSY:n toimintatuotot olivat yhteensä noin 354 miljoonaa euroa, joista jätehuollon myyntituottojen osuus oli 108 miljoonaa euroa eli noin 31 prosenttia. Vesihuollon myyntituotot olivat 237 miljoonaa euroa (67 %), kuntaosuudet 4 miljoonaa euroa (1 %) ja muut tuotot 5 miljoonaa euroa (1,5 %). Toimintakulut olivat yhteensä noin 187 miljoonaa euroa. Investointeihin käytettiin vuonna 2015 yhteensä 141 miljoonaa euroa, joista jätehuollon osuus oli noin 18 miljoonaa euroa eli noin 13 prosenttia. Henkilöstön määrä henkilötyövuosina vuonna 2015 oli yhteensä noin 750 henkilöä, joista jätehuollossa työskenteli 130 henkilöä.

HSY:n tilinpäätöksen mukaan jätehuollolla oli joulukuussa 2015 noin 77 900 asiakasta, mikä oli noin 500 asiakasta enemmän kuin edellisenä vuonna. Vuonna 2015 HSY teki lähes 8 miljoonaa

jäteastiatyhjennystä, noin 90 000 enemmän kuin edellisenä vuonna. Jätteitä se kuljetti yhteensä noin 240 000 tonnia, 7 % enemmän kuin se oli talousarviossa ennakoanut. Kuljetetuista jätteistä 193 000 tonnia oli sekajätettä, 37 000 tonnia biojätettä ja muuta jätettä 10 000 tonnia.

Vuonna 2015 HSY:llä ei ollut markkinaehtoista toimintaa, vaan taloudellinen tulos muodostui kokonaisuudessaan lakisääteisistä jätehuoltopalveluista. HSY on perustanut yhdessä Rosk'n Roll Oy Ab:n kanssa Uudenmaan Voima Oy:n, joka myy jätteen energiahyötykäyttöpalvelua kunnallisille jätelaitoksille, kunnille sekä yksityisille yrityksille. Yhtiön toiminta käynnistyi vuonna 2015.

Uusimaa. Itäisellä ja läntisellä Uudellamaalla jätehuollon lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ovat vastanneet Itä-Uudenmaan osalta Itä-Uudenmaan Jätehuolto Oy ("IUJ") ja Länsi-Uudenmaan osalta Rosk'n Roll Oy Ab ("RR"). Yhtiöiden on tarkoitus fuusioitua vuoden 2017 aikana Rosk'n Roll Oy Ab -nimiseksi yhtiöksi. Jo nykyisellään yhtiöt toimivat yhtenä operatiivisena kokonaisuutena. Yhtiöiden toiminta-alueella asuu yhteensä 228 000 ihmistä.

Kumpikin yhtiö vastaa alueensa kuntavastuujätteen kuljetusten kilpailutuksesta, reitityksestä, asiakaspalvelusta laskutuksesta. Muiden suomalaisten kuntajäteyhtiöiden tapaan ei IUJ:lla ja RR:lla ole omia jäteautoja. Jätteitä kuljettavat yksityiset yritykset valitaan tarjouskilpailun perusteella. Kuljetussopimusten kesto aika on pääosin viisi vuotta.

Vuonna 2015 IUJ:n liikevaihto oli yhteensä 11,2 miljoonaa euroa ja tulos 570 000 euroa. Markkinaehtoisen toiminnan osuus yhtiön tuotoista oli vuonna 2015 11,7 % ja tuloksesta 68,1 %. Yhtiö vastaanotti vuonna 2015 yhteensä 256 209 tonnia jätettä. Yhtiöllä on viisi jäteasemaa ja jätekeskus Porvoon Domargårdissa. Suurin osa sekajätteestä toimitetaan poltettavaksi Kotkan Energian Oy:n ja Vantaan Energia Oy:n voimalaitoksissa.

RR:n liikevaihto oli puolestaan vuonna 2015 yhteensä 15 miljoonaa euroa ja tulos 672 000 euroa. Markkinaehtoisen toiminnan osuus yhtiön tuotoista oli 9,5 % ja tuloksesta 14,4 %. Yhtiö vastaanotti vuonna 2015 yhteensä 119 000 tonnia jätettä. Yhtiöllä on kahdeksan jäteasemaa ja jätekeskus Munkkaalla. Suurin osa RR:n keräämästä ja vastaanottamasta sekajätteestä toimitetaan poltettavaksi Vantaan Energia Oy:n voimalaitoksessa.

Lounais-Suomi. Lounais-Suomen alueella lakisääteisten jätehuoltopalveluiden tuotannosta vastaa Lounais-Suomen Jätehuolto Oy ("LSJ"), joka muodostui vuonna 2015 Turun Seudun Jätehuollon ja Rouskis Oy:n fuusion seurauksena. LSJ:n omistajia ovat alueen seitsemäntoista kuntaa ja sen toiminta-alueella on noin 414 000 asukasta.

Yhdistyneiden yhtiöiden liikevaihto oli vuonna 2015 yhteensä 21,9 miljoonaa euroa ja tulos 480 000 euroa. LSJ:lla on Ekopartnerit Turku Oy -niminen osakkuusyhtiö, joka tarjoaa palvelua yritystoiminnalle. Myös LSJ:lla on pienimuotoista markkinaehtoista toimintaa, joka muodosti vuonna 2015 4,4 % yhtiön kaikista tuotoista ja 38,2 % yhtiön koko tuloksesta.

LSJ:n jätteen keräys- ja käsittelyverkosto muodostuu 8 jäteasemasta sekä neljästä jätekeskuksesta. Vuonna 2015 LSJ vastaanotti jätteitä yhteensä 263 430 tonnia, josta yhdyskuntajätteitä oli 126 100 tonnia. Yhdyskuntajätteen hyötykäyttöaste oli vuonna 2015 93 %, josta materiaali kierrätyksen osuus oli noin 35 % ja energiahyötykäytön osuus noin 58 %. Vuonna 2015 LSJ toimitti polttokelpoista jätettä Vantaan, Riihimäen ja Tukholman jätevoimaloissa poltettavaksi yhteensä 86 000 tonnia. Suunnitteilla on lisäksi jätevoimalan rakentaminen Salon Korvenmäkeen Ekokem Oyj:n toimesta. Kaatopaikalle LSJ:n vastaanottamista yhdyskuntajätteistä sijoitettiin vuonna 2015 7 %.

Pirkanmaa. Pirkanmaan alueella kunnallisista jätehuoltopalveluista vastaavana yhtiönä toimii Pirkanmaan Jätehuolto Oy ("PJH"). Yhtiö on 17 alueen kunnan omistama ja sen toiminta-alueella

asuu yli 430 000 asukasta. Yhtiöllä on jäteasemat kussakin toimialueensa kunnassa sekä kaksi jätteenkäsittelykeskusta. Vuonna 2015 PJH:n liikevaihto oli 45,4 miljoonaa euroa ja liikevoitto 5,2 miljoonaa euroa. Yhtiön palveluksessa oli vuonna 2015 65 henkilöä. Vuonna 2015 PJH:n liikevaihdosta 91 % muodostui lakisääteisistä tehtävistä ja 9 % markkinaehtoisesta toiminnasta.

PJH:n jätteen keräys- ja käsittelyverkosto muodostuu toiminta-alueen kunnissa sijaitsevista jäteasemista sekä Tampereen ja Nokian jätteenkäsittelykeskuksista. Kaikesta PJH:n vastaanottamasta jätteestä (997 000 tonnia) vuonna 2015 hyödynnettiin materiaalina 84 % ja energiana 4 %. Loput 12 % päätyivät loppusijoitukseen tai muuhun käsittelyyn. Energiahyödyntämisen osuuden odotetaan vuonna 2016 kasvavan kunnan osittain omistaman hyötyvoimalaitoksen aloitettua toimintansa.

PJH on yhdessä Tampereen Sähkölaitos -yhtiöiden kanssa osakkaana Tammervoima Oy:ssä, joka operoi Tampereen Tarastenjärvellä sijaitsevaa hyötyvoimalaitosta. PJH omistaa 49 % yhtiön osakkeista. Hyötyvoimalaitos on ollut toiminnassa vuoden 2016 tammikuusta alkaen. Voimalaitos tuottaa lämpöä ja sähköä PJH:n ja Mustankorkea Oy:n sinne toimittamasta polttokelpoisesta sekajätteestä. Voimalaitoksessa on jatkossa tarkoitus käsitellä vuosittain noin 160 000 tonnia jätettä.

Päijät-Häme. Päijät-Hämeen alueella lakisääteisistä jätehuollon palveluista huolehtii Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy ("**PHJH**"). PHJH on 10 alueen kunnan omistama yhtiö. Yhtiön toimialueella asuu noin 203 000 asukasta. Lahden kaupunki on noin 59 % omistusosuudella PHJH:n suurin osakas eli yhtiö kuuluu Lahden kaupunkikonserniin. Vuonna 2015 PHJH:n liikevaihto oli 14,4 miljoonaa euroa ja liikevoitto 572 000 euroa. Vuonna 2015 markkinaehtoisesta toiminnan osuus yhtiön kaikista tuotoista oli noin 15 %.

PHJH:n jätteen keräys- ja käsittelyverkosto muodostuu osakaskuntien alueella sijaitsevista jäteasemista, vaarallisten jätteiden vastaanottopisteistä sekä Lahdessa sijaitsevasta Kujalan jätekeskuksesta. Kujalassa sijaitsevat PHJH:n jätteen käsittely- ja loppusijoitustoiminnot. PHJH vastaanotti vuonna 2015 yhteensä 206 361 tonnia jätettä, josta yhdyskuntajätettä oli 88 699 tonnia. Kaikista vastaanotetusta jätteestä hyödynnettiin 89 % ja yhdyskuntajätteestä 92 %. Kaatopaikkasijoitukseen päätyneen jätteen määrään vaikutti ennen kaikkea polttolaitosten suunnitelmia pienempi kapasiteetti.

Kujalan jätekeskuksesta toimitetaan energiajätteestä valmistettua polttoainetta mm. Lahti Energia Oy:n Kymijärvi II voimalaitokselle ja muille rinnakkaispolttolaitoksille. Sekajätettä toimitetaan energiahyödynnettäväksi Kotkan Energia Oy:n hyötyvoimalaitokselle sekä Ekokemin Riihimäen jätevoimalaan. PHJH:lle valmistuu vuoden 2016 lopulla uusi mekaanista erottelua hyödyntävä lajittelulaitos, jossa erotetaan seka-, energia- ja rakennusjätteistä raaka-aineita materiaalikierrätykseen.

Lisäksi Kujalan alueella sijaitsee Labio Oy:n biokaasu- ja kompostointilaitos, jonka omistavat Lahti Aqua Oy (60 %) ja PHJH (40 %). Laitoksessa syntyvä biokaasu johdetaan Gasumin maakaasuverkostoon ja mädätysjäännös kompostoidaan kompostointilaitoksella. Laitoksella käsitellään biojätettä, puhdistamolietettä ja haravointijätettä yhteensä noin 60 000 tonnia vuodessa.

Pohjois-Savo. Jätekuukko Oy on 17 pohjoissavolaisen kunnan omistama jäteyhtiö, joka vastaa toiminta-alueellaan lakisääteisten jätehuollon palveluiden tuottamisesta. Yhtiön toiminta-alueella asuu lähes 210 000 asukasta. Yhtiön suurin yksittäinen osakas on Kuopion kaupunki, joka omistaa 47 % koko yhtiön osakekannasta. Vuonna 2015 yhtiön liikevaihto oli 19,7 miljoonaa euroa ja liikevoitto 617 000 euroa. Jätekuukko Oy:n tuotoista merkittävä osa muodostui markkinaehtoisesta toiminnasta. Yhtiön tilinpäätöksen mukaan markkinaehtoinen toiminta sisältää osin myös TSV-palveluiden myyntiä.

Jätekukko Oy:n operoima jätteen vastaanotto- ja käsittelyverkosto muodostuu toiminta-alueen kunnissa sijaitsevista jäteasemista sekä Kuopiossa sijaitsevasta jätekeskuksesta, jossa sijaitsee myös jätteen loppusijoitusalue. Vuonna 2015 Kuopion jätekeskus vastaanotti yhteensä noin 186 000 tonnia erilaisia jätteitä, joista edelleen hyödynnettäväksi toimitettiin 111 000 tonnia ja loppusijoitukseen päätyi 31 000 tonnia.

Jätteenpolttotoiminnassa Jätekukko Oy on osakkaana rakenteilla olevassa Riikinvoiman ekovoimalaitoksessa, joka on kahdeksan Itä-Suomessa sijaitsevan kunnallisen jäteyhtiön ja Varkauden Aluelämpö Oy:n yhteinen hanke. Valmistuttuaan Riikinvoiman ekovoimalaitos tulee vastaanottamaan kotitalouksien ja yritysten polttokelpoista sekajätettä 145 000 tonnia vuosittain. Polttokelpoista jätettä on välivarastoitu Kuopion jätekeskuksen alueella vuoden 2015 loppupuolelta alkaen. Voimalaitoksen on tarkoitus valmistua vuoden 2016 joulukuussa.

Pohjois-Pohjanmaa. Oulun alueella lakisääteisten jätehuollon palveluiden tuottamisesta vastaa Oulun Jätehuolto Oy. Oulun kaupunki omistaa yhtiön osakekannasta 91 %. Oulun Jätehuolto Oy:n toiminta-alue kattaa 13 kuntaa, joissa asuu lähes 300 000 henkeä. Vuonna 2015 yhtiön liikevaihto oli 17,2 miljoonaa euroa ja kaikki tulot yhteensä 17,6 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 yhtiön liikevaihto oli 4,8 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 8,1 % yhtiön tuloista muodostui markkinaehtoisesta toiminnasta.

Oulun Jätehuolto Oy:n jätteen vastaanotto- ja käsittelyverkosto muodostuu Ruskon jätekeskuksesta, kahdeksasta toimialueen kunnissa sijaitsevasta jäteasemasta sekä yhdestä vaarallisen jätteen vastaanottopisteestä. Yritysassiakkailla tarjotaan palveluita erityisesti Ruskon jätekeskuksessa sijaitsevassa lajittelukeskus Laressa, joka palveli vuoden 2015 aikana miltei tuhatta yritysasiakasta. Vuonna 2015 Lare vastaanotti 33 940 tonnia lajittelematonta sekä-, rakennus-, remontti- ja purkujätettä. Oulun Jätehuolto Oy:n julkaiseman tiedon mukaan merkittävä osa yrityksiltä vastaanotetusta jätteestä kuuluu TSV-palvelun piiriin. Ruskossa sijaitsevat myös jätteen loppusijoituksessa käytettävät kaatopaikat.

Ruskon jätteenkäsittelykeskuksessa sijaitsee myös Gasum Biotehdas Oy:n vuonna 2015 rakennuttama ja operoima biojätteen ja lietteen mädätyslaitos. Oulun Jätehuolto Oy ostaa toimialueeltaan kerätyn biojätteen käsittelyn Gasum Biotehdas Oy:ltä. Oulun Jätehuolto Oy on sitoutunut ostamaan osan biokäsittelyn yhteydestä syntyneestä biokaasusta ja myy sitä edelleen omille biokaasuasiakkailleen.

Vuonna 2015 Oulun Jätehuolto Oy:n vastaanottamasta yhdyskuntajätteestä (112 950 tonnia) 17 % ohjautui materiaali kierrätykseen, 78 % muuhun hyötykäyttöön (ml. energiana hyödyntäminen) ja 5 % päätyi kaatopaikkasijoitukseen. Oulun Jätehuolto Oy toimittaa sekalaista yhdyskuntajätettä poltettavaksi Oulun kaupungin omistaman Oulun Energia Oy:n operoimalla Laanilan jätteenpolttolaitoksella. Merkittävä osa Laanilan jätteenpolttolaitoksella vuosittain poltetusta jätteestä (noin 140 000 tonnia) muodostuu Oulun Jätehuolto Oy:n toimittamasta jätteestä.

2.3 Kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden toimintaan mahdollisesti liittyvät kilpailuongelmat

Kilpailu- ja kuluttajavirasto laati yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa vuosina 2013-2014 laajan selvityksen koskien yhdyskuntajätehuollon markkinaolosuhteita. Selvityksessä tarkasteltiin erityisesti julkisten ja yksityisten jätehuoltoyritysten keskinäistä kilpailua markkinoilla. Selvityksen

tulokset julkaistiin alkuvuodesta 2016 ja ne muodostavat kattavimman saatavilla olevan selvityksen kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden toimintaan mahdollisesti liittyvistä kilpailuongelmista.⁸ Selvityksessä on myös tuotu esiin, että kilpailuvalvonnassa on laaditusta selvityksestä erillään tutkittu eräitä kunnallisia jätehuoltolaitoksia koskevia yksittäisiä tapauksia.⁹

Selvityksen ensimmäinen osa toteutettiin kunnallisille ja yksityisille jätehuoltoalan yrityksille suunnattuna kyselytutkimuksena. Kyselyn toteuttamisesta vastasivat aluehallintovirastot kukin omalla toimialueellaan. Kyselytutkimukseen antamissaan vastauksissa markkinatoimijat olivat nostaneet esiin useita erilaisia menettelytapoja ja käytäntöjä, joiden katsottiin olevan ongelmallisia terveen ja toimivan kilpailun näkökulmasta.¹⁰

Kyselyyn saaduissa vastauksissa esiin nostetut asiat olivat useimmiten ominaisia jollekin tietylle alueelle, eikä niitä esiintynyt kaikkialla Suomessa. Selvityksessä esille nousseiden seikkojen perusteella aluehallintovirastot selvittivät yksityiskohtaisemmin edellä mainittuja seikkoja alueillaan. Jatkotutkimuksissa ei saatu näyttöä varsinaisista kilpailulain rikkomuksista, vaikkei niiden mahdollisuutta voida selvityksen mukaan sulkea poiskaan. Samalla selvityksessä myös tuodaan esiin, että kunnallisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan työnjakoon ja rajapintaan liittyy runsaasti jännitteitä. Selvityksessä ilmeni myös kuntien asemaan liittyviä kilpailuneutraliteettikysymyksiä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoikin selvityksessä, että lainsäädäntömuutoksia tarvitaan selkiyttämään kunnissa harjoitettavaa julkisen vallan käyttöä sekä kunnallisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan rajapintaa ja työnjakoa.

⁸ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2016). *Yhdyskuntajätehuollon selvitys*.

⁹ Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkinnat ovat liittyneet julkisia hankintoja, kilpailuneutraliteettia, valtiontukia sekä erilaisia kilpailunrajoituksia koskeviin kysymyksiin.

¹⁰ Kyselyyn annetuissa vastauksissa nousivat esiin seuraavat asiakokonaisuudet: 1) poliittisten päätöksentekijöiden, viranomaisten ja kunnallisten jätelaitosten työnjaon ja keskinäisten suhteiden selkeys ja läpinäkyvyys, 2) TSV-palvelun tarjoaminen yksityisen palveluntarjonnan olemassaolosta huolimatta, 3) jätekuljetusten järjestämiseen liittyvät ongelmat, 4) kunnallisten jäteyhtiöiden jätteiden vastaanottoon ja käsittelyyn liittyvät menettelyt, 5) valvonta-, vakuus- ja rekisterikustannukset, 6) kotitalouksien puutteelliset edellytykset edistää jätteiden kierrätys- ja keräysratkaisujen kehittämistä sekä 7) jätekuljetuspalveluiden heikko saatavuus.

3. JÄTEHUOLLON JÄRJESTÄMISEN KANNALTA KESKEISET EU-SÄÄDÖKSET

3.1 Jätehuollon järjestäminen EU-oikeudellisessa kontekstissa

EU-tuomioistuinten oikeuskäytännössä vakiintunut tulkinta on, että EU:n kilpailusäännöt eivät lähtökohtaisesti sovellu toimintaan, jossa ei ole kyse ”yritysten” toiminnasta. Tällaisena toimintana on pidetty toimintaa, jossa (i) on kyse jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittamisesta (ts. viranomaistehtävistä) tai (ii) solidaarisuuden periaatteeseen perustuvasta toiminnasta (esim. julkinen terveydenhoito ja lakisääteinen sosiaaliturva). EU:n kilpailuoikeuden soveltumista on lisäksi rajoitettu siltä osin, kuin kyse on ns. yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen (jäljempänä ”**SGEI-palvelut**”, *engl. services of general economic interest*) järjestämisestä. Tarkasteltaessa jätehuollon järjestämisen kannalta relevanttia EU-oikeudellista kontekstia, onkin keskeistä kiinnittää huomiota SGEI-palveluita koskevaan EU-oikeudelliseen sääntelyyn.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä ”**SEUT**”) 14 artiklassa on todettu jäsenvaltioiden lähtökohtainen oikeus huolehtia siitä, että SGEI-palveluiksi katsottavat palvelut tulevat tuotetuiksi. 14 artikla kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti (lihavointi tässä):

*Ottaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi **unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja perussopimusten soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan ja tämän sopimuksen 93, 106 ja 107 artiklan soveltamista. Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetulla asetuksella nämä periaatteet ja edellytykset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten mukaista jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja.***

Kuten artiklaa tarkastelemalla voidaan havaita, sillä ei ole tarkoitus rajata SEUT 93, 106 ja 107 artiklojen soveltumista SGEI-palveluiden arviointiin. Tältä osin keskeinen on etenkin SEUT 106 artikla, joka kokonaisuudessaan kuuluu seuraavasti (lihavointi tässä):

1. Jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 18 ja 101–109 artiklan määräysten kanssa.

2. Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.

3. Komissio valvoo, että tämän artiklan määräyksiä noudatetaan, ja antaa jos se on tarpeen jäsenvaltioille osoitetut aiheelliset direktiivit tai tekee niille osoitetut aiheelliset päätökset.

Artiklan 1 kohdassa on todettu se julkisiin yrityksiin soveltuva pääsääntö, jonka mukaan jäsenvaltioiden ei tulisi toteuttaa tai pitää voimassa niitä koskevia toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa

perussopimusten määräysten kanssa. Artiklan 2 kohdassa kuitenkin todetaan SGEI-palveluihin ja fiskaalisiin monopoleihin soveltuva poikkeus tästä pääsäännöstä, jonka mukaan perussopimusten määräyksiä sovelletaan tällaisiin yrityksiin ainoastaan siltä osin kuin ne eivät tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. 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.

Julkisen sektorin tuottamien jätehuoltopalveluiden arvioinnissa on lisäksi keskeistä kiinnittää huomiota 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 (julkisen sektorin järjestämänä toimintana). Kuten mainittua, palveluiden tuotannossa on kuitenkin soveltuvin osin otettava huomioon EU:n kilpailuoikeudellinen sääntely.

Toinen jätehuoltopalveluihin liittyvä EU-oikeudellinen ulottuvuus liittyy sisämarkkinasääntelyyn ja erityisesti palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen. Palveluiden vapaan liikkuvuuden toteava pääsääntö on todettu SEUT 56 artiklan 1 kohdassa:

Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa.

Jätehuollon palvelut sisältyvät lähtökohtaisesti SEUT 56 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen palveluiden käsitteeseen. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY ("**Palveludirektiivi**") 16 artiklassa on säädetty yksityiskohtaisemmin SEUT 56 artiklan 1 kohdan tarkoittaman palveluiden vapaan liikkuvuuden käsitteen sisällöstä. Jätehuollon kannalta on kuitenkin keskeistä huomata, että jätteenkäsittely on Palveludirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti rajattu 16 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen jätteenkäsittelyä (pl. jätteenkuljetus) eivät lähtökohtaisesti koske Palveludirektiivin määräykset palveluiden tarjoamisen vapaudesta.

Jätehuollon järjestämiseen liittyen on perussopimusten määräysten nojalla annettu suuri määrä sekundaarinormistoa. Keskeisimpiä jätehuollon kannalta relevanteista sekundaarinormeista ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98 ("**Jätedirektiivi**") sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1013/2006 koskien jätteiden siirtoa jäsenvaltioiden välillä. Kyseisten lukuisten sekundaarinormien sisältöä ei kuitenkaan tämän selvityksen näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista kuvata yksityiskohtaisemmin.

Yhteenvetona edellä lyhyesti kuvatusista jätehuollon järjestämiseen liittyvästä EU-oikeudellisesta kontekstista voidaan todeta, että perussopimusten määräykset ja niiden nojalla annettu sekundaarinormisto antavat jäsenvaltioille merkittävää kansallista liikkumavaraa sen suhteen, miten jäsenvaltio katsoo tarkoituksenmukaiseksi järjestää jätehuollon omalla alueellaan. Tästä johtuen esimerkiksi eri Pohjoismaiden välillä voidaan havaita merkittäviäkin eroja sen suhteen, millaisia ratkaisuja jätehuollon järjestämisessä on omaksuttu. Esimerkiksi Tanskassa kunnilla on vastuu myös elinkeinoelämän tuottaman jätteen käsittelystä siltä osin kuin käsittely tapahtuu polttamalla jäte tai loppusijoittamalla se kaatopaikalle. Ruotsissa puolestaan kunnille on asetettu laaja harkintavalta sen suhteen, minkä jätteen kunta katsoo rinnastuvan kunnan jätehuoltovelvollisuuden piiriin kuuluvaan yhdyskuntajätteeseen. Suomessa omaksuttua nykyistä jätehuollon mallia, jossa kunnille on asetettu velvollisuus huolehtia asumisen yhteydessä syntyvästä jätteestä sekä eräistä muista jäte-eristä, ei voidakaan pitää muihin EU-maihin verrattuna poikkeuksellisenä.

Valtiontukia koskevat EU-oikeudelliset säännökset sisältyvät SEUT 107-109 artikloihin. SEUT 107(1) artiklan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Artiklan sanamuotoa tarkastelemalla havaitaan, että toimenpiteen katsominen artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi edellyttää seuraavien kriteerien täyttymistä:

- (a) *Toimenpiteen tulee katsoa tuottavan edun sen vastaanottavalle yritykselle.*
- (b) *Toimenpiteen tulee olla myönnetty valtion varoista.*
- (c) *Toimenpiteen tulee hyödyttää jotain tiettyä yritystä tai tuotannonalaa (erotuksena kaikkiin toimijoihin yleisesti sovellettavista toimenpiteistä).*
- (d) *Toimenpiteen tulee vääristää tai uhata vääristää kilpailua.*
- (e) *Toimenpiteen tulee vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.*

Toimenpiteen valtiontukiluonnetta arvioitaessa huomio kiinnittyy ennen kaikkea kriteerien (a)-(c) arviointiin. Mikäli ko. kriteerit täyttyvät, kilpailunvääristymistä koskeva kriteeri (d) ja kauppavaikutusta koskeva kriteeri (e) täyttyvät yleensä verrattain helposti. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä on kuitenkin löydettävissä myös esimerkkejä tilanteista, joissa tuen katsottu olleen siinä määrin vähämerkityksistä tai harjoitetun toiminnan luonteeltaan siinä määrin paikallista, että kriteerien (d) tai (e) ei katsottu täyttyneen.

Tietyn toimenpiteen katsominen valtion tueksi ei kuitenkaan merkitse, että toimenpiteen ei voitaisi katsoa soveltuvan sisämarkkinoille. SEUT 107(2) artiklassa on lueteltu tilanteet, joissa tuen katsotaan soveltuvan sellaisenaan sisämarkkinoilla. SEUT 107(3) artiklassa puolestaan on kuvattu tilanteet, joissa tuen voidaan tapauskohtaisista olosuhteista riippuen katsoa soveltuvan sisämarkkinoille. Tämän selvityksen tarkoitusta silmällä pitäen kyseisiä kriteereitä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tarkastella yksityiskohtaisesti.

Jätehuollon järjestämisen näkökulmasta valtiontukiin liittyvä sääntely voi aktualisoitua etenkin tilanteissa, joissa markkinaehtoisia jätehuollon palveluita tarjoavan kunnallisen jäteyhtiön toimintaan kohdistuu kunnan taloudellisista voimavaroista lähtöisin olevaa tukea. Vaihtoehtoisesti valtion tukea voi syntyä myös tilanteissa, joissa kunnallisen yhtiön harjoittamaa markkinaehtoista toimintaa tuetaan taloudellisilla resursseilla, jotka ovat kertyneet kunnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluvien palveluiden tuottamisesta. Tämän ehkäisemiseksi jätelain 44 §:ssä on säädetty kunnallisen jäteyhtiön velvollisuudesta eriyttää kirjanpidossa toisistaan lakisääteinen ja markkinaehtoinen palveluiden tarjonta.

Suomessa julkisomisteisten yhtiöiden toimintaan liittyvät valtiontukikysymykset ovat viime vuosina realisoituneet erityisesti liikelaitosten yhteydessä. Keskeisen ratkaisun tältä osin muodostaa komission Destiaa (ent. Tieliikelaitos) koskenut ratkaisu.¹¹ Komissiolle tehdyssä kantelussa kantelijat katsoivat, että Suomen viranomaiset olivat rikkoneet useita SEUT:n määräyksiä, kun Tieliikelaitos muutettiin Suomen valtionhallintoon kuuluvasta organisaatiosta valtion liikelaitokseksi. Komissio muun muassa tutki, soveltuivatko halpakorkoinen laina, neuvottelu-urakat, sopeutustoimien piirissä olevien työntekijöiden hyväksi toteutettavat erityishankkeet sekä maa- ja sora-alueiden siirto sisämarkkinoille. Komissio tutki erityisesti, oliko asiassa ylikompensoitu Destialle julkisen palvelun velvoitteen suorittamista.

¹¹ Komission päätös C 7/06, Suomi – Destia, EUVL [2008] L 270/1.

Komissio katsoi asiassa tekemässään ratkaisussa, ettei Suomen valtion Destialle myöntämää siirtymäkauden tukea tullut pitää SEUT 107(1) artiklan vastaisena, koska tuen tavoitteena oli helpottaa Destian sopeutumista uuteen kilpailuympäristöön tilanteessa, jossa sillä oli ylimääräistä henkilöstöä ja henkilöstön vähentämistä rajoitettiin ankarasti. Komissio katsoi, ettei tukipaketti myöskään vääristänyt kilpailua suhteettomasti. Komissio piti päätöksessä erikseen mainittuja tukitoimenpiteitä yhteismarkkinoille soveltuvina.

Komissio katsoi kuitenkin, että monet edut, jotka Destia liikelaitoksena sai erityisen asemansa vuoksi, eivät olleet hyväksyttäviä. Komissio piti kiellettyinä valtiontuen liikelaitoksen konkurssi-suojaa ja poikkeavaa verokohtelua. Komissio katsoikin, että oikeudellisessa muodossa, joka sulkee pois konkurssin tai muut maksukyvyttömyysmenettelyt, on kysymys rajoittamattomasta valtion takauksesta kaupallista toimintaa harjoittavalle yksikölle, mitä on aina pidettävä SEUT:n valtiontukisääntöjen vastaisena kiellettyinä tukena.

Koska kunnalliset jäteyhtiöt ovat lähtökohtaisesti osakeyhtiöitä, eivät Destia -ratkaisussa esitetyt liikelaitosten erityispiirteitä koskevat huomiot sellaisinaan sovellu niiden toiminnan arviointiin. Samalla on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että myös kunnallisten jäteyhtiöiden toimintaan voi yksittäistapauksissa liittyä valtiontukinäkökulmasta vastaavia ongelmia kuin liikelaitosten toimintaan. Koska kunnallisten jäteyhtiöiden liikevaihdosta valtaosa muodostuu lakisääteisten palveluiden tuottamisesta kerätyistä maksuista, on esimerkiksi niiden konkurssiriski huomattavasti pienempi kuin pelkästään markkinaehtoisia palveluita tarjoavien yksityisten jätehuoltoyhtiöiden. Kunnallisilla jäteyhtiöillä on myös mahdollisuus hyödyntää lakisääteisten palveluiden tuottamiseen tarkoitettua kapasiteettiaan markkinaehtoisten palveluiden tuottamiseen. Mahdolliset valtiontukiongelmat ovat sitä todennäköisempiä, mitä laajempaa markkinaehtoista toimintaa kunnallinen jäteyhtiö harjoittaa.

3.3 SGEI-palveluita koskevasta sääntelystä

SGEI-palveluilla tarkoitetaan kaupallisia palveluja, joista on yleistä yhteiskunnallista hyötyä ja joiden tuottajalle julkisyhteisö on sen vuoksi asettanut erityisen julkisen palvelun velvoitteen. Palvelut eroavat muista palveluista siten, että viranomaiset katsovat niitä tarvittavan, vaikka markkinoilla ei ole riittävästi kannusteita palveluiden tarjoamiseen. Mikäli jäsenvaltion viranomaiset katsovat, että jokin palvelu on yleishyödyllinen ja että markkinat eivät ehkä tarjoaisi palvelua tyydyttävällä tavalla, jäsenvaltiot voivat tuottaa palveluita itse, hankkia palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta tai myöntää esimerkiksi tietyille yrityksille erityis- tai yksinoikeuksia kyseisellä talouden sektorilla ja samalla asettaa yritykselle velvollisuuden tuottaa palveluita vaatimallaan tavalla. Klassinen esimerkki viimeksi mainitusta on ns. yleispalveluvelvoite eli velvollisuus tarjota tiettyä palvelua kohtuuhinnalla ja samoin laatuvedellytyksin.

SEUT 14 artiklassa todetaan yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeä asema EU:n yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkitys sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämässä. Jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti vapaus määritellä, mitkä palvelut se katsoo SGEI-palveluiksi. Samalla on kuitenkin huomattava, että SGEI-palveluita koskevalla sääntelyllä ei ole tarkoitus sulkea SGEI-palveluita EU:n kilpailuoikeussääntöjen ulkopuolelle. SEUT 106(2) artiklassa on tältä osin todettu seuraavaa:

Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fisikaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.

Näin ollen SGEI-palveluiden tuottajaa valittaessa on lähtökohtaisesti mm. sovellettava EU:n julkisia hankintoja sekä valtiontukia koskevaa sääntelyä.

Komission antamassa SGEI-tiedonannossa komissio vahvistaa Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä muodostuneet ns. Altmark-kriteerit, jotka määrittelevät, milloin SGEI-palveluiden tuottamisesta maksettavaa korvausta ei pidetä SEUT 107(1) artiklan mukaisena valtiontukena. Altmark -kriteerit ovat tiivistetysti seuraavat:

1) Tuensaajana olevan yrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja velvoitteet on määriteltävä selvästi.

2) Ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi.

3) Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen tuotto.

4) Silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä vastaavaa yritystä ei tiettyssä konkreettisessa tapauksessa valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä kuljetusvälineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä.

Ensimmäisen kriteerin merkityksestä tiedonannossa todetaan, että vastuu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta on annettava yritykselle yhdellä tai useammalla virallisella asiakirjalla, jonka muodosta jokainen jäsenvaltio voi itse päättää. Tällaisessa asiakirjassa tai tällaisissa asiakirjoissa on määritettävä erityisesti a) julkisen palvelun velvoitteiden sisältö ja kesto, b) kyseessä olevat yritykset ja kyseessä oleva alue, c) yritykselle mahdollisesti myönnettujen yksin- tai erityisoikeuksien luonne, d) korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit ja e) järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja takaisin maksamiseksi. Komission mukaan erityisiä julkisen palvelun velvoitteita ei kuitenkaan tule asettaa toiminnalle, jota tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset joko jo harjoittavat tai voisivat harjoittaa.

Toisessa kriteerissä määrätään, että korvauksen laskennan parametrit on vahvistettava etukäteen. Tältä osin tiedonannossa selvennetään, että vaatimus vahvistaa parametrit etukäteen ei tarkoita, että korvaus pitäisi laskea ennalta määrätyn kaavan perusteella. Kriteerillä pyritään ainoastaan siihen, että korvauksen määrittämistapa olisi selvä alusta alkaen. Jos yritykselle korvauksen osana tarjotaan myös kohtuullinen voitto, myös tämän laskentaperusteet on määritettävä etukäteen.

Korvauksen määrässä huomioitavan kohtuullisen voiton osalta tiedonannossa todetaan, että kohtuullisella voitolla tarkoitetaan sitä pääoman tuottoastetta, jota keskivertoyritys edellyttäisi harkitessaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamista koko toimeksiannon keston ajan, ottaen huomioon riskin suuruus. Tiedonannossa huomioidaan lisäksi, että jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön kannustinperusteita määrittäessään kohtuullisen voiton määrää.

Neljannen kriteerin osalta komissio toteaa tiedonannossaan ensinnäkin, että yksinkertaisin tapa täyttää kyseisen kriteerin vaatimukset on avoimen, läpinäkyvän ja syrjimättömän hankintamenettelyn järjestäminen. Tilanteissa, joissa palvelua ei anneta tehtäväksi tarjouskilpailumenettelyllä, parhaana vertailukohtana korvaukselle on palvelun yleisesti hyväksytty markkinakorvaus, silloin kun sellainen on olemassa. Jos markkinakorvausta ei ole, neljännen kriteerin voidaan komission mukaan katsoa täyttyvän kun jäsenvaltio voi osoittaa, että palvelua tuottavan yrityksen kustannusrakenne vastaa tarkasteltavalla alalla toimivan tehokkaan ja vertailukelpoisen yrityksen keskimääräistä kustannusrakennetta.

Kuten tämän luvun alussa todettiin SGEI-palveluiden käsitteen määrittelyn yhteydessä, SGEI-palveluissa on kyse tilanteesta, jossa julkinen valta antaa julkiselle tai yksityiselle yritykselle tehtäväksi tiettyjen yleishyödyllisten palveluiden järjestämisen. TSV-palvelun osalta on kyse muun kuin kunnan ensisijaiseen jätehuoltovelvollisuuteen kuuluvan jätteen jätehuollosta tilanteesta, jossa jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Kunnalle jää jätelain puitteissa vapaus valita, miten se toteuttaa TSV-palvelun mukaisen velvollisuutensa. Mikäli kunta (tai sen omistama yhtiö) huolehtii lakisääteisistä velvollisuuksistaan (ml. TSV-palvelut) itse, ei kyseisten toimintojen maksuihin sinällään liity valtioneuvostoriskiä. Riski liittyy sen sijaan edellä kuvatun lakisääteisten toimintojen ja markkinaehtoisten toimintojen sekoittumisella, eikä esimerkiksi TSV-toimintojen määrittelemisen SGEI-palveluiksi muuta asetelmaa. Tältä osin ei siis ole tarpeen arvioida pidemmälle jätehuoltopalveluiden SGEI-luonnetta ja SGEI-viitekehyksen soveltumista TSV-palveluihin. Tavoitteena on malli, jossa kunnallisten jätetoimintojen välillä minimoidaan riski ristiinsubventiosta lakisääteisen ja markkinaehtoisen toiminnan välillä.

4. JÄTEHUOLLON KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖKONTEKSTI

4.1 Kunnan velvollisuus järjestää jätehuolto sekä toissijainen jätehuoltovastuu

Jätelain 28 §:ssä todetaan lähtökohta, jonka mukaan jätteen haltijan on järjestettävä jätehuolto, ellei lain 5 tai 6 luvussa toisin säädetä. Tästä jätteen haltijan velvollisuudesta on poikettu jätelain 32 §:ssä, jossa säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää jätehuolto yhdyskuntajätteelle. Säännöksen mukaan kunnan velvollisuus käsittää asumisessa syntyvän jätteen, julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen, yksityisissä sosiaali- ja terveystalouksissa sekä koulutustoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen, liikehuoneistossa (kivijalkayrityksissä) syntyvän yhdyskuntajätteen sekä alueellisessa putkikeräyksessä tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä kerättävät yhdyskuntajätteet (jäljempänä ”**kuntavastuujäte**”). Kunnan on lisäksi järjestettävä asumisessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely. Maa- ja metsätaloudessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely kuuluu myös kunnan vastuulle, jollei kysymys ole kohtuuttomasta määrästä jätettä.

Jätelain 33 §:ssä säädetään kunnan toissijaisesta velvollisuudesta järjestää jätehuolto. Säännöksen mukaan kunnalla on tietyissä tilanteissa velvollisuus tarjota jätehuoltopalveluja myös muille jätteen haltijoille kuin niille, joiden jätehuollon kunta on jätelain 32 §:n nojalla velvollinen aina järjestämään (**TSV-palvelu**). TSV-palvelu koskee sellaista elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä, jonka jätehuollon järjestäminen on jätelain perusteella säädetty lähtökohtaisesti jätteen haltijan vastuulle. TSV-palvelulla turvataan jätehuoltopalvelut elinkeinotoiminnan jätteen tuottajille silloin, kun yksityistä jätehuoltopalvelua ei tietyllä alueella ole kohtuullisesti saatavilla. Kunnan on järjestettävä tällainen toissijainen jätehuolto, *jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä*. Näin ollen kunnalla on markkinatilanteesta riippumatta oikeus aina kieltäytyä jätehuollon järjestämisestä, jos jäte on sopimatonta kunnan jätehuoltojärjestelmään. Kunnalla ei myöskään ole velvollisuutta hankkia uutta kapasiteettia (kuten kuljetuskalustoa tai käsittelylaitosta) järjestääkseen TSV-palvelun mukaista jätehuoltoa.

Jätelakia säädettäessä katsottiin, että hoitaessaan TSV-palvelua kunta ei toimisi kilpailullisilla markkinoilla.¹² Kunnan tarjoamat jätehuoltopalvelut voivat olla elinkeinonharjoittajille ainoa vaihtoehto jätehuollon järjestämiseksi, ja erityisesti haja-asutusalueilla yksityisiä jätehuoltopalveluja ei aina ole tarjolla kattavasti. Toimiva jätehuolto on perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden toteutumisen edellytys. Tästä johtuen julkisella vallalla on siksi katsottava olevan velvollisuus turvata jätehuolto siitä huolimatta, että se on ensisijaisesti jätetty jätteen haltijoiden ja yksityisten jätehuoltopalveluiden tarjoajien välisten sopimusten varaan. Edellä kuvattu – lakisääteisten palveluiden (ml. TSV-palvelut) antaminen kunnan tehtäväksi – ei ole mitään osin ristiriidassa luvussa 2 kuvatun EU-oikeudellisten sääntöjen tai periaatteiden kanssa.

Jätelain 34 §:ssä on säädetty kunnan järjestämille jätehuoltopalveluille asetetuista laatuvaatimuksista. Lainkohdan mukaan kunnan on jätehuollon järjestämisessä huolehdittava seuraavista seikoista:

- 1) Käytettävissä on tarpeen mukaan kiinteistöittäinen jätteenkuljetus.

¹² HE 199/2010 vp, s. 85.

2) Käytettävissä on riittävästi vaarallisen jätteen ja muun jätteen alueellisia vastaanottoaikoja, jotka ovat vaivattomasti jätteen tuottajien saavutettavissa.

3) Käytettävissä on riittävän monipuoliset muut jätehuoltopalvelut, kuten ns. etusijajärjestyksen mukainen mahdollisuus jätteen erilliskeräykseen.

4) Jätteen keräys ja kuljetus järjestetään ja mitoitetaan siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin syntyvän jätteen määrää ja laatua.

5) Jätteenkuljetuksen ja jätteen alueellisen vastaanoton järjestelyistä tiedotetaan riittävästi ja riittävän usein.

Laatuvaatimusten tavoitteena on varmistaa kunnan tuottamien, välttämättömyyspalveluksi katsottavien jätehuoltopalvelujen laadukkuus. Laatuvaatimusten säätäminen on katsottu perustelluksi myös siksi, että jätelaissa kunnan järjestämän jätehuollon piiriin kuuluvat jätteen haltijat on veloitettu jätelain 41 ja 42 §:ssä säädetyn poikkeuksin käyttämään kunnan jätehuoltopalveluja.

Jätelain 23 §:n mukaan kunnalle kuuluvista jätehuollon viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä kuntalaissa (365/1995) 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.

Kunnalle jätelain nojalla kuuluvien palvelutehtävien siirtämisestä kunnan omistamalle yhtiölle säädetään jätelain 43 §:ssä. Lainkohdan mukaan kunta voi päätöksellään siirtää sille jätelaissa säädetyn jätteen vastaanoton, kuljetuksen ja käsittelyn, 82 §:ssä tarkoitetun jätemaksujen laskutuksen ja 93 §:n 1 momentissa tarkoitetun jäteneuvonnan sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, tätä varten perustetulle yhtiölle, jonka kunta yhdessä muiden kuntien kanssa omistaa. Kunta vastaa siitä, että siirretyt jätehuollon palvelutehtävät tulevat hoidetuiksi tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti. Jätelain 43 §:n 2 momentin mukaan kunnan omistaman yhtiön henkilöstöön sovelletaan näiden hoitaessa edellä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Jätelain 43 §:n 3 momentissa on lisäksi selvennyksenä todettu, että palvelujen hankinnassa sovelletaan julkisista hankinnoista annettua lakia.

Jätelain 43 § selventää rajanvetoa siitä, mitä on pidettävä kuntien viranomaisten yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvana julkisen vallan käyttönä ja mitä taas sellaisena palveluiden järjestämisenä, mikä voidaan antaa kunnallisten yhtiöiden hoidettavaksi. Säännöksessä tarkoitetun tehtävien siirron kohteena voisivat säännöksen mukaisesti olla vain jätehuollon operatiiviseen järjestämiseen liittyvät palvelutehtävät: jätteen vastaanotto, jätteen kuljetukset, jätteen käsittely, jäteneuvonta, jätehuoltopalveluihin liittyvän käytännön rahaliikenteen hoitaminen sekä näihin välittömästi liittyvät muut hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Esimerkkinä tällaisesta lainkohdassa mainittuihin tehtäviin välittömästi liittyvästä tehtävästä, jonka siirtäminen kunnallisille yhtiöille olisi mahdollista, mainitaan hallituksen esityksessä asiakasrekisterin ylläpitäminen. Sen sijaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävinä tehtävinä hallituksen esityksessä mainitaan esimerkiksi jätehuoltomaksujen perusteita koskeva päätöksenteko, kuljetusjärjestelmästä

päätäminen ja jätehuoltomääräysten antaminen. Näitä ei toisin sanoen säännöksen nojalla voitaisi siirtää kuntien omistamalle yhtiölle.¹³

Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä tuodaan esille myös säännöksen yhteys kunnallisten ja yksityisten toimijoiden yhdenmukaisten kilpailuedellytysten säilyttämiseen. Kunnan tulisi-kin lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen mukaan tehtävien siirtoa koskevassa päätöksessä määritellä yhtiölle siirretyt tehtävät mahdollisimman täsmällisesti. Näin on ennen kaikkea siksi, että kunnan järjestämällä jätehuollolla on vaikutuksia alan kilpailutilanteeseen ja yritysten toimintaan. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kunnan päätöksessä olisi erikseen mainittava esimerkiksi siitä, onko yhtiöllä – ja missä määrin – toimivalta tuottaa myös muita kuin kunnan lainmukaisiin velvollisuuksiin perustuvia jätehuoltopalveluja. Omistajakuntien tulisi rajata jätehuoltoyhtiöiden toimivalta tarkasti sen varmistamiseksi, että niiden tehtäviin ei sisältyisi julkisen vallan käyttöä ja että ne hoitavat vain sellaisia palvelutehtäviä, jotka sisältyvät omistajakuntien toimeksiantoon.¹⁴

Jätelain 44 §:ssä säädetään lisäksi kunnan ja/tai kunnallisen yhtiön velvollisuudesta erotella kirjanpidossaan toisistaan lakisääteisten velvollisuuksien nojalla järjestetty jätehuolto sekä muu jätehuolto. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan, mikäli kunta tai jätelain 43 §:n mukainen yhtiö hoitaa jätelain 4 luvussa kunnan velvollisuudeksi säädetyn jätehuollon lisäksi muuta jätehuoltoa, se on eriteltävä kirjanpidossa ja siitä on laadittava tilikausittain erilliset laskelmat, jotka kuvaavat toiminnan taloudellista tulosta. Kyseinen säännös pyrkii omalta osaltaan turvaamaan kilpailuneutraaliteetin säilymisen jätehuoltopalveluissa.

4.2 Kunnalliset jätelaitokset ja hankintalain sidosyksikkösääntely

Kuntien jätehuolto on pääasiallisesti järjestetty kunnallisiin jätelaitoksiin, joilta kunnat hankkivat jätelain nojalla tarvitsemansa jätehuoltopalvelut. Vaihtoehtoisesti kunta voi myös itse hoitaa lain edellyttämien jätehuoltopalveluiden tuotannon. Hankintalainsäädännön näkökulmasta kuntien ja niiden yhtiömuotoisten jätelaitosten välisessä suhteessa ns. *sidosyksikön* määritelmä on olennainen. Voimassaolevan hankintalain (348/2007) 10 §:ssä säädetään sidosyksikköhankinnoista. Säännöksen mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan (*sidosyksikkö*).

Lisäksi sidosyksikön harjoittaman toiminnan tulee kohdistua pääasiallisesti niihin hankintayksiköihin, joiden omistuksessa sidosyksikkö on. Sidosyksikön omistavalla hankintayksiköllä (tai hankintayksiköillä) on oltava lähes yksinoikeus sidosyksikön suorittamiin palveluihin, urakoihin tai tavarantuotantoon. Omistajiin kohdistumista on arvioitava myös toiminnan luonnetta ja vastaavaa kaupallista toimintaa vertailemalla. Ulkopuolisille tapahtuvan myynnin on oltava vain satunnaista eikä sidosyksikön ydintehtävä. Sidosyksikön toiminnan on siten pääasiassa oltava omistettu tälle julkisyhteisölle ja muulla toiminnalla on oltava vain toisarvoinen merkitys. Nykyinen hankintalaki ei kuitenkaan aseta prosentuaalista rajaa sidosyksikön harjoittamalle sallitulle ns. ulkopuoliselle myynnille ja oikeustila on tältä osin ennen uuden hankintadirektiivin antamista ollut jossain määrin epäselvä.

¹³ HE 199/2010 vp, s. 92-93.

¹⁴ HE 199/2010 vp, s. 92-93.

Kuntien jätehuoltoyhtiöiden on katsottu olevan sidosyksikköasemassa suhteessa niiden omistajakuntiin. Näin ollen kuntien ei ole tarvinnut kilpailuttaa hankintoja, kun ne ovat ostaneet omistamiltaan jätehuoltoyhtiöiltä palveluja omien lakisääteisten tehtäviensä - käytännössä yhdyskuntajätehuollon - hoitamiseksi. Tältä osin on huomattava, että myös toissijaisen jätehuoltopalvelun ylläpitäminen on jätelain nojalla säädetty kunnan velvollisuudeksi ja onkin vaikeaa, ellei mahdollonta vetää rajaa kunnan jätelain 32 §:n lakisääteisten velvoitteiden sekä jätelain 33 §:n TSV-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 – kuten jätelakiä koskevassa hallituksen esityksessäkin todetaan – vaaranna yhtiöiden sidosyksikköasemaa suhteessa omistajakuntiin.

Jos elinkeinotoiminnan jätehuoltopalvelun tarve on jatkuvaa ja säännöllistä, kunnan tulee jätelain 33 §:n nojalla tehdä palvelusta jätteen haltijan kanssa sopimus enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Määräaikaaisuutta koskevalla määräyksellä pyritään siihen, että yksityisen palvelutarjonnan tilanne ja sen myötä kunnan julkisen palvelun tarve tulisivat säännöllisesti arvioituiksi.

4.3 Kilpailuneutraliteettia koskevasta sääntelystä

Kilpailuneutraliteettia koskevia säännöksiä sisältyy sekä kilpailulakiin (948/2011, muutoksineen) että uuteen kuntalakiin (410/2015, muutoksineen). Kyseisten säädösten lisäksi kilpailuneutraliteettia koskevia säännöksiä sisältyy myös jätelakiin (43 § ja 44 §, ks. edellä jakso 2.1).

Kilpailulain 30 a §:ssä annetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimivalta puuttua sellaiseen kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön taloudellisessa toiminnassa sovellettavaan menettelyyn, 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 (365/1995) 66 a §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.*

Kyseisen lainkohdan soveltamisalan ulkopuolelle on kuitenkin rajattu tilanteet, joissa menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos lainkohdan soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Kilpailulain mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan 30 a §:ssä tarkoitettu menettely tai toiminnan rakenne. Mikäli tällaiset neuvottelut eivät johda tulokseen, lain 30c §:ssä on kuitenkin annettu Kilpailu- ja kuluttajavirastolle velvollisuus kieltää kuntaa, kuntayhtymää 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.

Vuonna 2015 voimaan tullut kuntalaki sisältää lisäksi säännöksiä koskien kunnan toimimista markkinoilla, joilla pyritään omalta osaltaan varmistamaan kilpailuneutraliteetin toteutuminen kunnan toimiessa markkinoilla. Lain 126 § 1 momentissa veloitetaan kunta yhtiöittämään kuntalain

7 §:ssä tarkoitetun tehtävän hoitaminen silloin, kun tehtävää hoidetaan *kilpailutilanteessa markkinoilla* (ns. yhtiöittämisvelvollisuus). Lain 126 § 2 momentti sisältää ei-tyhjentävän listan tilanteista, jolloin kunnan ei ainakaan katsota hoitavan tehtävää *kilpailutilanteessa markkinoilla*:

- 1) *Kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;*
- 2) *tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;*
- 3) *tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;*
- 4) *kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainituksa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;*
- 5) *toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai*
- 6) *kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon.*

Kuntalain 127 §:ssä on lisäksi erikseen säädetty tilanteista, joissa kunta voi hoitaa omana toimintanaan tehtävää *kilpailutilanteessa markkinoilla*. Lainkohdan sisältämät perusteet poikkeamiselle yhtiöittämisvelvoitteesta ovat seuraavat:

- 1) *Toiminnan on katsottava olevan vähäistä;*
- 2) *lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;*
- 3) *kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;*
- 4) *kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle taikka vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitettulle sidosyritykselle tai yhteisyritykselle;*
- 5) *kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;*
- 6) *kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai*
- 7) *toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.*

Kuntalain 128 §:n mukaan, mikäli kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla 127 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, tulee sen hinnoitella toimintansa markkinaperusteisesti.

Kuntalain 131 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä kunta voi antaa määräaikaisen palveluvelvoitteen kilpailutilanteessa markkinoille toimivalle palveluntuottajalle kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi. Edellytyksenä palveluvelvoitteen antamiselle on, että markkinoiden toiminta on puutteellista ja että kunta on ennen palveluvelvoitteen antamista selvittänyt markkinoiden toiminnan riittävyyden. Palveluvelvoite on annettava kirjallisesti ja siinä tulee määritellä palvelun tuottamiseen ja korvauksen määräytymiseen liittyvät keskeiset ehdot. Palvelun turvaamiseksi maksettavissa korvauksissa on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan komission yleistä taloudellista etua koskevissa valtioneuvoston päätöksissä säädetään (ks. edellä luku 3).

Palveluvelvoitteen tuottajaksi valittava palveluntuottaja on kuntalain 131 §:n mukaan valittava avoimesti ja syrjimättömässä menettelyssä. Jos palveluvelvoite täyttää julkisista hankinnoista annetussa laissa säädetyn hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän, palveluntuottajan valinnassa on noudatettava mainitun lain mukaista menettelyä.

4.4

Kilpailuneutraliteettisääntelyn merkitys jätehuollolle

Kuten edellä kuntalakia koskevien säännösten tarkastelusta voidaan havaita, yhtiöittämisveloitetta koskevien relevanttien kuntalain säännösten soveltamisala rajautuu toimintaan, joka tapahtuu kilpailutilanteessa markkinoilla. Koska TSV-palveluiden tarjoamisessa on kyse toiminnasta, joka ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla, ei niiden osalta ole olennaista pohtia kuntalain säännöksiä yhtiöittämisveloitetta tai markkinaehtoista hinnoittelua koskien. Kilpailulain 30 a §:n mukainen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta kilpailuneutraliteettivaltuutukseen rajoittuu tilanteisiin, joissa kunta harjoittaa liiketoimintaa kilpailuilla markkinoilla. Hallituksen esitys kilpailulain 4a luvun säätämiseksi on tältä osin havainnollistava (lihavointi tässä):

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

TSV-palvelun tarjoamisessa on jo määritelmällisesti kyse tilanteista, joissa julkinen toimija tarjoaa palveluita markkinoilla, joilla *yksityiset yritykset eivät tarjoa vastaavia palveluita*. Edellä todetusta ei kuitenkaan seuraa, että kilpailuneutraliteettisääntelyllä ei olisi merkitystä tarkasteltaessa kunnallisten jätehuoltolaitosten toimintaa TSV-palveluiden osalta. Kilpailuneutraliteetin, hankintalain soveltamisen ja toisaalta jätelain toimivuuden osalta on olennaista, että TSV-myynnit täyttävät lain vaatimukset markkinapuutteesta.

Lakisääteisten jätehuoltotehtävien lisäksi kunta voi osallistua myös markkinaehtoisen jätehuoltopalvelun tuottamiseen. Toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla kilpailulain ja kuntalain kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset tulevat täysimääräisesti sovellettavaksi kunnan tällaiseen toimintaan. Kunnan tulee kilpailullisilla markkinoilla jätehuoltopalveluita tarjotessaan huolehtia

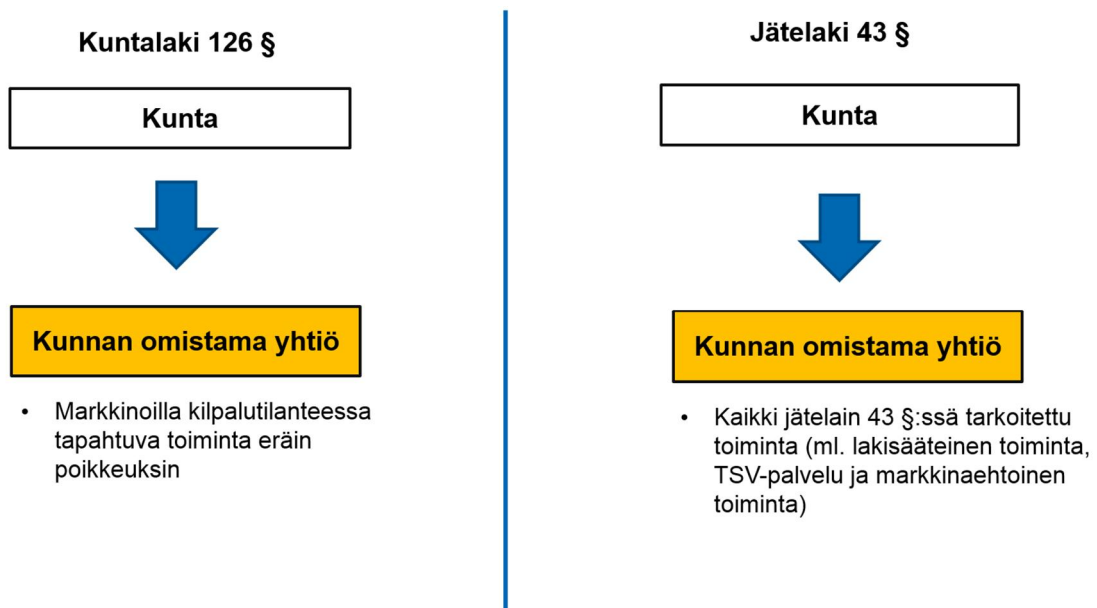
siitä, ettei sen toiminta synnytä kilpailuneutraliteettiongelmia sen omistaman kunnallisen jätehuoltolaitoksen ja yksityisten toimijoiden välillä.

Kilpailutilanteessa kunnan on niin kuntalain 126 §:n kuin toisaalta kilpailulain 30 a §:n perusteella varmistuttava, ettei sen toiminta vääristä terveän ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinalla. Mikäli kunnan toiminta johtaa kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain 30 a §:n nojalla toimivalta puuttua tällaiseen toimintaan.

Olemassa oleva lainsäädäntö ei velvoita kuntia eriyttämään markkinaehtoista toimintaa erilleen kunnallisesta jäteyhtiöstä, jolle kunta on siirtänyt vastuun jätehuollon palveluiden tuottamisesta jätelain 43 §:n mukaisesti. Tältä osin jätelain yhtiöittämistä koskevan 43 §:n lähtökohta eroaa kuntalain 126 §:stä, joka lähtökohtaisesti edellyttää kuntaa yhtiöittämään sellaisen toiminnan, joka tapahtuu kilpailutilanteessa markkinoilla. Jätelaissa ei sen sijaan ole yhtiöittämisvelvollisuutta, vaan siinä säädetään menettelyistä silloin, kun lakisääteisiä tehtäviä siirretään yhtiön tehtäväksi. Koska kunnat ovat jo pääsääntöisesti siirtäneet sekä lakisääteisen että markkinaehtoisen toiminnan omistamilleen jäteyhtiöille, kuntalain 126 § ei ylipäätään tule sovellettavaksi kunnallisten jäteyhtiöiden tuottamien markkinaehtoisten palvelujen kohdalla.

Eroa kuntalain ja jätelain lähestymistavoissa voidaan havainnollistaa seuraavalla kuviolla:

Kuvio 5: Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuus suhteessa jätelakiin



Voidaan sanoa, että kilpailuneutraliteettiongelma on jätelain 43 §:n seurauksena ikään kuin siirtynyt kunnallisten jäteyhtiöiden sisään, jotka harjoittavat niin lakisääteistä kuin markkinaehtoista toimintaa. Yksi vaihtoehto ongelman ratkaisemiseksi olisi markkinaehtoisen toiminnan erottaminen erilliseen yhtiöön. Tämän selvityksen kuulemisissa on käynyt ilmi, että yhtiöittäminen on kuitenkin jätehuollon infrastruktuurista johtuen vaikeaa (erityisesti kaatopaikan eriyttäminen muista jätteenkäsittelytoiminnoista).

Koska kunnat pääsääntöisesti tuottavat sekä lakisääteisiä että markkinaehtoisia palveluita kunnallisen jäteyhtiön toimesta, saattaa kilpailuneutraliteetti julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä vaarantua – varsinkin jos kunnallisen yhtiön harjoittama markkinaehtoinen toiminta on kovin laajaa. Näin voi tapahtua erityisesti, mikäli kunnallinen jätelaitos käyttää kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamisessa kertyneitä taloudellisia resursseja ristiinsubventoidakseen markkinoilla tapahtuvaa toimintaansa. Tämän ehkäisemiseksi jätelain 44 §:n 1 momentissa on asetettu kunnalle

ja/tai sellaiselle yhtiölle, jolle jätehuollon järjestäminen on siirretty jätelain 43 §:n mukaisesti, velvollisuus eritellä markkinaehtoinen toimintansa lakisääteisestä toiminnasta kirjanpidossaan. On kuitenkin mahdollista, että nykyinen jätelain 44 § ei tehokkaasti estä kunnallisia jäteyhtiöitä ristiin-subventoimasta markkinaehtoista toimintaansa lakisääteisten toimintojen hoitamisesta kertyneillä resursseilla. Näin on etenkin silloin, kun markkinaehtoisien toiminnan osuus kunnallisen jäteyhtiön koko liikevaihdosta on merkittävä.

Kilpailuneutraliteettiongelmia saattaa ilmetä erityisesti silloin, kun kunnallinen jätelaitos tarjoaa palveluita markkinaehtoisesti kilpaillen samalla yksityisten toimijoiden kanssa ja kyseiset yksityiset toimijat hankkivat jätteen loppusijoitus- tai käsittelypalveluita kunnalta tai kunnalliselta jäteyhtiöltä. Esimerkiksi voidaan tältä osin ottaa kaatopaikkapalvelut. Johtuen uusiin kaatopaikkoihin sovellettavasta tiukasta sääntelystä yksityisen kaatopaikan perustaminen ei useimmiten ole yksityisten jätehuoltoyritysten näkökulmasta realistinen vaihtoehto. Näin ollen yksityisten jätehuoltoyritysten on käytännössä hankittava tarvitsemansa kaatopaikkapalvelut kunnan omistamilta kaatopaikoilta TSV-palveluna. Vastaavia ongelmia liittyy myös kunnallisten jäteyhtiöiden omistamien ja operoimien biokäsittely- sekä jätteenpolttolaitosten toimintaan.

Kuvatun kaltaisten ongelmien ehkäisemiseksi useilla talouden sektorilla on omaksuttu sääntelyä palveluiden tuottamisessa tarvittavan infrastruktuurin ja itse palveluiden tuottamisen eriyttämiseksi (engl. *unbundling*). Eriyttämissääntelyä on säädetty esimerkiksi sähkö- ja maakaasumarkkinoilla sekä televiestinnän osalta. Sähkömarkkinalain (588/2013, muutoksineen) 77 § edellyttää sähkömarkkinoilla toimivaa yritystä eriyttämään sähköverkkotoiminnan muista sähköliiketoiminnoista sekä sähköliiketoiminnot muista yrityksen harjoittamista liiketoiminnoista. Eriyttämisvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, mikäli liiketoiminta on määrältään tai yrityksen harjoittamiin muihin liiketoimintoihin verrattuna vähäistä. Sähkömarkkinalaissa eriyttämisellä tarkoitetaan sitä, että yhtiön on tilikausittain laadittava tuloslaskelma ja tase eriytettävälle sähköliiketoiminnoille sekä yhdistetty tuloslaskelma ja tase muille yrityksen harjoittamille liiketoiminnoille. Tuloslaskelma ja tase, joiden tulee olla yrityksen kirjanpidosta johdettavissa, on laadittava kirjanpitolain (1336/1997) säännösten mukaisesti.

Vastaavaa eriyttämissääntelyä on omaksuttu myös maakaasumarkkinalaissa (508/2000, muutoksineen). Maakaasumarkkinalain 5 luvun 1 § edellyttää maakaasualan yrityksiä eriyttämään maakaasuverkkotoiminnan ja maakaasun myynti- ja varastointitoiminnan toisistaan sekä maakaasualaan kuulumattomista liiketoiminnoista. Maakaasualaan kuulumatonta liiketoimintaa ei kuitenkaan tarvitse eriyttää maakaasun myynnistä, mikäli tällainen toiminta on vähäistä. Toiminta katsotaan vähäiseksi, jos sen liikevaihto ei ylitä 10 prosenttia maakaasun myynnin liikevaihdosta. Kuten sähkömarkkinalaissakin, maakaasumarkkinalaissa eriyttämisellä tarkoitetaan sitä, että eriytettävälle maakaasuliiketoiminnoille on laadittava tilikausittain erillinen tuloslaskelma ja tase.

Palvelujen tarjoamisessa tarvittavien verkkojen eriyttäminen niitä operoivien yritysten muusta liiketoiminnasta on katsottu perustelluksi siksi, että kyseisten verkkojen osalta on käytännössä kyse ns. luonnollisesta monopolista. Verkkojen asema on jossain määrin analoginen jätteenkäsittelyssä tarvittavan infrastruktuurin operoimiseen. Jätteenkäsittelyyn tarvittavan rinnakkaisen infrastruktuurin (kaatopaikat, biokäsittelylaitokset, polttolaitokset) rakentaminen ei ole taloudellisesti kannattavaa kuin poikkeustapauksissa. Johtuen jätteenkäsittelyyn tarvittavan infrastruktuurin erityisasemasta, sen tulisi palvella kaikkia jätteenkeräys- ja kuljetuspalveluita tarjoavia toimijoita yhtäläisin ja syrjimättömin ehdoin.

Kunnallisten jätelaitosten markkinoilla toimimisesta mahdollisesti aiheutuvat kilpailuneutraliteetti-ongelmat ovat tehokkaasti ratkaistavissa *velvoittamalla kunnalliset jätelaitokset eriyttämään biokäsittely- ja jätteenpolttolaitokset muusta jätehuollosta ja avaamaan ne myös yksityisten sektorin toimijoiden hyödynnettäväksi tasapuolisin ehdoin*. Näin kunnallisten jätteenkäsittelylaitosten julki-

siin ja kunnallisiin toimijoihin soveltama hinnoittelu olisi läpinäkyvää ja syrjimätöntä. Mallia eriyttämisessä sovellettavien sääntelyratkaisujen osalta on mahdollista hakea sähkö-, kaasu- ja telemarkkinoilla sovellettavasta sääntelystä.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan lähemmin jätelain ja hankintalain rajapintoja. Jo tässä yhteydessä voidaan kuitenkin todeta, että edellä kuvattu eriyttäminen ratkaisisi todennäköisesti osaltaan uuden hankintalain sidosyksikkömääritelmästä seuraavia ongelmia, koska selvityksen kuulemisissa saadun käsityksen mukaan merkittävä osa nykyisestä markkinaehtoisesta myynneistä tulee edellä kuvatun infrastruktuuripalvelujen myynnistä (esim. biokäsittely ja jätteenpolttol). Jos taas infrastruktuuripalveluita tarjottaisiin suoraan (ei kunnallisen jäteyhtiön kautta), tippuisivat kunnallisten jäteyhtiöiden ulosmyyntiprosentit merkittävästi.

5. KUNNAN JÄTEHUOLTOVASTUU UUDISTUVAN HANKINTALAINSÄÄDÄNNÖN VALOSSA

5.1 Sidosyksikköasemaa koskevasta säätelystä uudessa hankintadirektiivissä

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU¹⁵ (jäljempänä, ”**uusi hankintadirektiivi**”) annettiin 26.2.2014. Direktiivi olisi tullut saattaa kansallisesti voimaan 18.4.2016 mennessä ja Suomi on tältä osin jo myöhässä direktiivin implementoinnissa. Direktiivi muuttaa merkittäväällä tavalla julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä useilta osin ja selventää muun muassa sidosyksikköjen asemaa koskevaa oikeustilaa.

Vuonna 2014 annetuilla hankintadirektiiveillä on viisi yleistä tavoitetta, joita uudistuksella tavoitellaan. Direktiivi uudistuksen tavoitteena on ensinnäkin hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. Tätä tavoitetta toteutetaan yhtäältä direktiivin soveltamisalan täsmentämisellä unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti sekä toisaalta niin kutsuttuun välinevalikoimaan perustuvalla lähestymistavalla. Hankintayksiköiden valittavina on eri tilanteisiin räätälöityjä ja hankintayksikön välineinä toimivia erilaisia hankintamenettelyjä, joiden lukumäärää on lisätty ja joiden sääntöjä on selkeytetty.

Toinen hankintadirektiivi uudistuksen keskeisistä tavoitteista liittyy ympäristö- ja sosiaalisiin näkökohtiin. Ehdotuksen tavoitteena on komission mukaan luoda lisää ja tehokkaampia edellytyksiä julkisten hankintojen strategiseen käyttöön edellä mainittujen tavoitteiden edistämiseksi. Sosiaalisesti kestävien hankintojen tavoitteella on vahva yhteys Eurooppa 2020-strategian visioihin kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden luomisessa.

Kolmantena päätavoitteena direktiivi uudistuksella on pienten ja keskisuurten yritysten markkinoillepääsyn parantaminen. Pk-yritykset on nähty mahdollisuutena työpaikkojen, kasvun ja innovaatioiden luomisessa, joten nykyistä parempi pääsy jäsenvaltioiden hankintamarkkinoille voi auttaa vapauttamaan tämän potentiaalin. Tätä tavoitetta edistetään uusissa hankintadirektiiveissä ensinnäkin yksinkertaistamalla tarjouskilpailuun osallistuvien toimittajien selvitysvelvoitteita. Pk-yritysten asemaa pyritään edistämään myös direktiivin määräyksillä hankintasopimusten jakamisesta ja jakamatta jättämisen perusteluvelvoitteesta.

Neljäntenä direktiivi uudistuksen päätavoitteena on asianmukaisten menettelyjen varmistaminen julkisissa hankinnoissa. Euroopan komission mukaan julkisiin hankintoihin liittyvien taloudellisten intressien sekä julkisen ja yksityisen sektorin välisen läheisen vuorovaikutuksen vuoksi julkiset hankinnat ovat alttiita sääntöjen vastaisille liiketoimintakäytännöille, kuten eturistiriidoille, suosinnalle ja korruptiolle. Direktiiveissä on annettu tämän vuoksi määräyksiä hankintayksiköiden henkilöstön eturistiriidoista, toimittajien kielletystä yhteistyöstä sekä tilanteista, joissa yksi tai useampi toimittaja pyrkii vaikuttamaan sääntöjenvastaisesti hankintamenettelyyn.

Viimeinen modernisaation päätavoitteista liittyy julkisten hankintamenettelyjen valvontaan ja hallintoihin. Sääntöjen soveltamiseksi entistä tehokkaammin ja johdonmukaisemmin on katsottu tärkeäksi saada hyvä yleiskuva jäsenvaltioiden hankintapolitiikkojen mahdollisista rakenteellisista ongelmista ja yleisistä toimintatavoista, jotta mahdollisiin ongelmiin voidaan puuttua kohdentummin. Yleiskuvan muodostamiseksi direktiiveissä säädetään hankintojen valvonnasta, jonka tulokset olisi julkaistava säännöllisin väliajoin. Yleiskuva antaisi hankintadirektiivin johdanto-osan

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti). EUVL L 94/2014, s. 65.

mukaan myös käsityksen julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisesta unionin yhteisrahoittamien hankkeiden täytäntöönpanossa. Direktiiveissä annetaan jäsenvaltioille päätösvalta siitä, miten valvonta toteutetaan käytännössä.

Hankintadirektiivissä on selvennetty sidosyksiköitä koskevaa sääntelyä ennen kaikkea niitä koskevan EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta. Sidosyksikköjen osalta uuden hankintadirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa on todettu seuraavaa:

1. Hankintasopimus, jonka hankintaviranomainen tekee yksityisoikeudellisen tai julkisoikeudellisen oikeushenkilön kanssa, jää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- a) *hankintaviranomainen käyttää kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään;*
- b) ***yli 80 prosenttia kyseisen määräysvallassa olevan oikeushenkilön toiminnoista suoritetaan niiden tehtävien täyttämiseksi, jotka se on vastaanottanut määräysvaltaa käyttävältä hankintaviranomaiselta tai muilta kyseisen hankintaviranomaisen määräysvallan alaisilta oikeushenkilöiltä; ja***
- c) *määräysvallan alaisessa oikeushenkilössä ei ole suoria yksityisiä pääomaosuuksia lukuun ottamatta perussopimuksen mukaisia kansallisissa säännöksissä vaadittuja yksityisen pääomaosuuden muotoja ilman määräysvaltaa ja ilman suojaamista, jotka eivät vaikuta ratkaisevasti määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksiin.*

Hankintaviranomaisen katsotaan käyttävän oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla, jos se käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tällaista määräysvaltaa voi käyttää myös toinen oikeushenkilö, joka on samalla tavoin hankintaviranomaisen määräysvallassa.¹⁶

Artiklan 1 kohdan a alakohdan sisältämä vaatimus hankintayksiköiden määräysvallasta sisältyy jo nykyisin voimassa olevan hankintalain 10 §:ään. Sen sijaan alakohtien b) ja c) sisältämät edellytykset ovat uusia, joskin niiden sisältö on olennaisilta osin muotoutunut EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Kuten yllä olevasta lainauksesta havaitaan, hankintadirektiivissä asetettu yläraja sidosyksikölle sallitulle ulosmyynnille (ts. myynnille muille kuin hankintayksikölle itselleen) on 20 prosenttia.

5.2 Sidosyksikköasemaa koskevasta sääntelystä uudessa hankintalaissa

Tulevaa hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 108/2016 vp) ehdotettu sidosyksikön käsite vastaisi pääosin sitä, mitä voimassa olevan hankintalain 10 §:ssä säädetään. Ehdotettua säännöstä on kuitenkin täsmennetty hankintadirektiiviin tehdyillä muutoksilla. Uudessa hankintalaissa edellytettäisiin, että sidosyksikkö harjoittaa ainoastaan vähäisessä määrin liiketoi-

¹⁶ Uusi hankintadirektiivi, 12 artikla. Ks. kyseisen artiklan osalta myös direktiivin perustelukohdat 30-32.

mintaa muiden kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksi-
kön keskeisenä tehtävänä tulisi olla vain siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden pal-
veleminen.

Hankintadirektiivissä määräysvaltaa käyttäviin hankintayksiköihin suuntautuvan vähimmäisliike-
vaihdon prosentuaalinen osuus on asetettu 80 prosenttiin, mutta tästä prosenttirajasta on mah-
dollista poiketa kansallisesti ylöspäin. Kansallisessa lainvalmistelutyössä katsottiin, että sidosyk-
sikön erittäin vähäistä suurempaa ulosmyyntiä on pidetty ongelmallisena hankintalainsäädännön
ja kilpailuoikeuden kilpailun vääristämisen estämistä koskevien tavoitteiden näkökulmasta. Tule-
vaa hankintalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan sidosyksiköt voisivat vähäistä suurem-
man ulosmyynnin kautta vääristää kilpailua markkinoilla muiden toimittajien kanssa hyödyntä-
mällä määräysvaltaa käyttäviltä hankintayksiköiltä kilpailuttamatta saatuja ja sidosyksikölle edul-
lisia hankintasopimuksia.

Hallituksen esityksen mukaan suurikokoisen sidosyksikön liiketoiminnasta muutamankin prosen-
tin ulosmyynti voi tarkoittaa käytännössä sitä, että yksiköllä voisi olla miljoonien eurojen liiketoi-
mintaa muiden kuin siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. Tämän vuoksi
uuden hankintalain 15 § 1 momentissa säädettäisiin, että sidosyksikkö saisi harjoittaa liiketoimin-
nastaan enintään viiden prosentin ja kuitenkin enintään 500 000 euron osuuden muiden kuin sii-
hen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. Molempien edellytysten olisi täytty-
tävä. Toisin sanoen viittä prosenttia pienempi mutta 500 000 euroa ylittävä myynnin osuus muille
kuin määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille estäisi sidosyksikköaseman syntymisen. Lain 15
§ 2 momentissa on lisäksi selvennetty, että viiden prosentin prosenttiosuutena on käytettävä so-
pimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa tai muuta
vastaavaa toimintaan perustuvaa määrää.

Edelleen uuden hankintalain 15 § 3 momentissa on ehdotettu säädettäväksi, että sallitun ulos-
myynnin prosenttiosuus olisi 10 silloin, kun sidosyksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaeh-
toista toimintaa ei ole. Hallituksen esityksen mukaan tämä korkeampi prosenttiosuus sallisi ai-
noan palveluntarjoajan toiminnan jatkumisen, mutta estäisi samalla toiminnan laajenemisen siinä
määrin laajaksi, että toiminnan vaikutukset ulottuisivat kilpailuille markkinoille.

Markkinaehtoista toimintaa ei hallituksen esityksen mukaan katsottaisi olevan käsillä, mikäli han-
kintayksikkö ei ole saanut julkaisemaansa ns. avoimuusilmoitukseen ilmoituksessa määrätyn vä-
hintään 14 päivän määräajan puitteissa vastauksia sidosyksikkönsä liiketoimintaa vastaavasta
toiminnasta. Hallituksen esityksen mukaan avoimuusilmoituksen antamisella voitaisiin näin käy-
tännössä osoittaa sidosyksikön toimintaa vastaavan toiminnan olemassaolo markkinoilla.

Uuden hankintalain 15 § 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että liikevaihtoa koskevaa pro-
sentuaalista rajoitusta ei sovellettaisi tilanteissa, joissa sidosyksikön muihin kuin siihen määräys-
valtaa käyttävään hankintayksikköön kohdistuvan liikevaihdon arvo olisi sopimuksen tekemistä
edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa. Hallituksen esityksen
mukaan tavoitteena on ehkäistä tilanteita, joissa kokonaisliikevaihdoltaan hyvin pienten sidosyk-
siköiden sallitun määräysvaltapäiirin ulkopuolelle suuntautuvan myynnin osuus olisi euromääräi-
seltä arvoltaan niin pieni, että sallitun rajan ylittävää myyntiä olisi käytännössä erittäin vaikea eh-
käistä tai kontrolloida.

Uuden hankintalain 15 § 5 momenttiin on lisäksi sisällytetty säännökset tilanteista, joissa hankin-
tayksiköt käyttävät yhdessä määräysvaltaa sidosyksikköön. Ehdotetun lainkohdan mukaan han-
kintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön
toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä

käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

Lopuksi uuden hankintalain 15 § 6 momenttiin on ehdotettu selventävää säännöstä ns. käänteisestä sidosyksikköhankeinnasta sekä saman hankintayksikön omistamien sidosyksikköjen keskinäisistä hankinnoista. Ehdotetun lainkohdan mukaan julkisista hankinnoista annettua lakia ei sovellettaisi tilanteisiin, joissa sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankinnan siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä tai saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä.

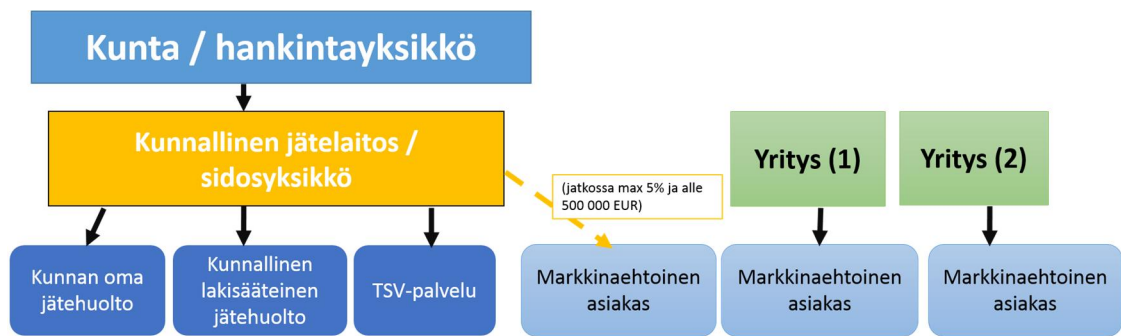
Uuden hankintalain 174 §:ään on ehdotettu sisällytettäväksi siirtymäsäännökset mm. sidosyksikköasemaa koskevaa aikaisempaa tiukempaa sääntelyä koskien. Siirtymäsäännösten mukaan 5 prosentin prosenttiosuutta ja 500.000 euron euromääräistä rajoitusta sovelletaan muihin kuin sosiaali- ja terveyspalvelujen alalla toimiviin sidosyksiköihin vasta 1.1.2019 alkaen. Samalla laissa kuitenkin todetaan, että kyseisiin sidosyksiköihin sovelletaan 10 prosentin rajaa 31.12.2018 asti. Huomiota on lisäksi kiinnitettävä siihen, että koska prosenttiosuuden laskemisessa on käytettävä sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa, ehdotettu laki tullee nykyisessä muodossaan rajoittamaan sidosyksiköiden toimintaa jo 1.1.2019 edeltävänä aikana.

5.3 Arvio sidosyksikköasemaa koskevan uudistuksen vaikutuksesta TSV-palveluun

Uuden hankintalain valmisteluvaiheessa useat toimijat kiinnittivät huomiota siihen, että ehdotettu sidosyksikköasemaa koskeva yksityiskohtaisempi sääntely saattaisi vaikuttaa kunnallisten jätehuoltolaitosten mahdollisuuteen tuottaa jätelain 33 §:n mukaisia TSV-palveluita nyky muodossaan. Nykyisellään useiden kunnallisten jätelaitosten liikevaihdosta merkittävä osa (ks. edellä luku 2) muodostuu kyseisten palveluiden tarjoamisesta elinkeinonharjoittajille. Mikäli kyseiset TSV-palvelut katsottaisiin liikevaihdoksi, joka kohdistuu muihin kuin sidosyksikköön määräysvaltaa käyttävään hankintayksikköön, merkitsisivät uuden hankintalain 15 § 1 momentin mukaiset liikevaihtorajat sitä, että kunnalliset jätelaitokset eivät voisi sidosyksikköasemansa puitteissa tarjota palveluita omistajakunnilleen vaan kunnat joutuisivat kilpailuttamaan lakisääteisten jätehuollon palveluiden hankinnan uuden hankintalain mukaisessa menettelyssä.

Asian arvioinnissa on kuitenkin keskeistä kiinnittää huomiota siihen, että *uuteen hankintalakiin ehdotetulla sidosyksiköitä koskevalla aikaisempaa yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä ei sinänsä puututa jo nykyisin voimassaolevan jätelain säätämisvaiheessa omaksuttuun tulkintaan koskien TSV-palveluiden luonnetta kunnallisten jätelaitosten sidosyksikköaseman säilymisen kannalta*. Kuten jo jätelain esitöissä on todettu, TSV-palvelun järjestämisessä on kyse omistajakuntien toimeksiannosta tapahtuvasta palvelun järjestämisestä, johon kunnilla on lakisääteinen velvollisuus markkinapuutetilanteissa. Velvoite jätelain 33 §:n mukaisen TSV-palvelun järjestämiseen ei ylipäätään aktualisoidu, mikäli markkinoilla on toimijoita, jotka voivat tarjota muut kuin jätelain 32 §:ssä tarkoitetut jätehuollon palvelut. Näin ollen ainoalta perustellulta tulkinnalta myös uuden hankintalain voimaantulon jälkeen vaikuttaa, että *kunnallisten jätelaitosten TSV-palvelun tuottamisesta syntyvää liikevaihtoa ei tule ottaa huomioon määrittäessä sitä, ylittävätkö uuden hankintalain 15 § 1 momentissa asetetut liikevaihdon prosenttiosuutta ja euromäärää koskevat rajat*. Asiaa voidaan havainnollistaa seuraavalla kuviolla:

Kuvio 6: TSV-palvelu osana kunnallisten jätehuoltopalveluiden kokonaisuutta



Kuviosta ilmenevällä tavalla kunnallisen jätelaitoksen tuottama TSV-palvelu tulisi katsoa toiminnaksi, jossa ei ole kyse uuden hankintalain 15 §:n 1 momentissa tarkoitetusta liikevaihdosta muiden kuin sidosyksikköön määräysvaltaa käyttävien tahojen kanssa. Tulkinta on perusteltu siksi, että (i) TSV-palvelun tarjoaminen perustuu omistajakunnalta saatuun toimeksiantoon kunnan lakisääteisen velvollisuuden toteuttamiseksi, joka puolestaan (ii) perustuu havaittuun markkinapuuutteeseen. Näin ollen uuden hankintalain sisältämät sidosyksikköä koskevat yksityiskohtaisemmat määräykset eivät poistaisi kunnalta mahdollisuutta järjestää TSV-palvelut omistamansa kunnallisen jätelaitoksen kautta.

Asiassa on lisäksi keskeistä kiinnittää huomiota uuden hankintadirektiivin 12 artiklan sanamuotoon koskien sidosyksikön määritelmää. Vertailun helpottamiseksi kyseinen direktiivin kohta sekä ehdotetun uuden hankintalain 25 § 1 momentti on alla esitetty rinnakkain.

Uuden hankintadirektiivin 12 art 1 kohta	Uuden hankintalain ehdotettu 15 § 1 mom
Hankintasopimus, jonka hankintaviranomainen tekee yksityisoikeudellisen tai julkisoikeudellisen oikeushenkilön kanssa, jää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät: a) hankintaviranomainen käyttää kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään; b) yli 80 prosenttia kyseisen määräysvallassa olevan oikeushenkilön toiminnoista suoritetaan niiden tehtävien täyttämiseksi, jotka se on vastaanottanut määräysvaltaa käyttävältä hankintaviranomaiselta tai muilta kyseisen hankintaviranomaisen määräysvallan alaisilta oikeushenkilöiltä; ja c) määräysvallan alaisessa oikeushenkilössä ei ole suoria yksityisiä pääomaosuuksia lukuun ottamatta perussopimuksen mukaisia kansallisissa säännöksissä vaadittuja yksityisen pääomaosuuden muotoja ilman määräysvaltaa ja ilman suojaamista, jotka eivät vaikuta ratkaisevasti määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksiin.	Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Yllä olevasta vertailusta havaitaan, että direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a) ja c) alakohtien sisältö on otettu hallituksen esityksen sisältämän uuden sidosyksikön määritelmän osaksi sellaisinaan. Kuten edellä on jo todettu, uuteen hankintalakiin on kuitenkin lisätty direktiiviä matalampi 5 %:n ja 500 000 euron raja koskien *muiden tahojen kuin sidosyksikköön määräysvaltaa käyttävän hankintayksikön kanssa harjoitettavaa liiketoimintaa*. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b) alakohdassa asetettu 20 % raja puolestaan soveltuu toimintaan, jossa on kyse *muista kuin sellaisista toiminnoista, jotka suoritetaan sellaisten tehtävien täyttämiseksi, jotka sidosyksikkö on vastaanottanut siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintaviranomaiselta*. Jätelain 33 §:n mukainen TSV-palvelu vaikuttaisi direktiivin sanamuodon perusteella lukeutuvan direktiivissä tarkoitettuihin hankintayksiköltä saadun tehtävän täyttämiseksi suoritettuihin toimintoihin, joilla ei ole vaikutusta sidosyksikön määritelmän täyttymiseen. Näin ollen edellä ehdotettu tulkinta, jonka mukaan TSV-palvelun tarjoamisen ei katsottaisi vaikuttavan kunnallisten jäteyhtiöiden asemaan sidosyksikköinä, ei ole ristiriidassa uuden hankintadirektiivin säännösten kanssa.

5.4 Arvio sidosyksikköasemaa koskevan uudistuksen vaikutuksesta kuntien tarjoamiin markkinaehtoihin palveluihin

Vaikka hankintalain 15 §:ssä ehdotetulla uudella sidosyksikön määritelmällä, ja erityisesti sidosyksikön harjoittamaan ulosmyyntiin sovellettavilla prosentuaalisilla ja euromääräisillä ylärajoilla, ei ole vaikutusta kunnallisten jäteyhtiöiden mahdollisuuteen tuottaa jätelain 33 §:n mukaisia TSV-palveluita vaarantamatta sidosyksikköasemaansa, sillä olisi voimaan tullessaan huomattava vaikutus kunnallisten jäteyhtiöiden mahdollisuuteen tarjota markkinaehtoisia (ts. muita kuin jätelain 32 ja 33 §:ssä tarkoitettuja) jätehuollon palveluita. Selvityksen laatimista varten saamiemme tietojen mukaan markkinaehtoisen toiminnan osuus kunnallisten jäteyhtiöiden liikevaihdosta vaihtelee huomattavasti yhtiökohtaisesti (ks. yksityiskohtaisemmin edellä [luku 2](#)). Muutamilla kunnallisilla jäteyhtiöillä markkinaehtoista toimintaa ei ole lainkaan, kun taas eräillä jäteyhtiöillä markkinaehtoisen toiminnan osuus koko liikevaihdosta on merkittävästi yli 10 %. Vuonna 2015 markkinaehtoisen toiminnan osuus kunnallisten jäteyhtiöiden liikevaihdosta oli keskimäärin noin 9 %. Onkin ilmeistä, että useilla alueellisilla markkinoilla kunnallisten jäteyhtiöiden tarjoamilla markkinaehtoisilla palveluilla on merkittävä rooli jätehuollon palveluiden kokonaisuuden kannalta.

Hankintalain mukaisten siirtymäaikojen puitteissa ennen 1.1.2019 voimaan tulevia 5 %:n ja 500 000 euron liikevaihdon ylärajoja sidosyksikköihin sovelletaan 10 % liikevaihdon ylärajaa. Tätä ylärajaa määritettäessä perusteena on käytettävä sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa tai muuta vastaavaan toimintaan perustuvaa määrää. Ehdotetun hankintalain siirtymäsäännöksestä voi seurata, että lain tultua voimaan useita kunnallisia jäteyhtiöitä ei pidettäisi niihin määräysvaltaa käyttävien kuntien sidosyksikköinä, koska niiden harjoittama markkinaehtoinen toiminta nousee yli uudessa hankintalaissa sidosyksiköille sallitun ulosmyynnin osuutta kuvaavan prosenttirajan. Tällöin kyseisiin jäteyhtiöihin määräysvaltaa käyttävät kunnat eivät enää voisi hankkia kyseisiltä jäteyhtiöiltä lakisääteisten velvollisuuksien täyttämiseksi tarvittavia palveluita sidosyksikköhankeina, vaan niiden tulisi kilpailuttaa kyseiset palvelut uuden hankintalain mukaisessa menettelyssä.

Ehdotetun uuden hankintalain 15 §:n mukaisen sidosyksikkökäsitteen soveltamisesta voisi näin ollen seurata jätehuoltotoiminnan vaarantuminen sekä merkittäviä markkinahäiriöitä jätehuollon markkinoilla. Tätä ei voida pitää toivottavana seurauksena toisaalta uuden hankintalain ja toisaalta jätelain tavoitteiden näkökulmasta. On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että hankintadirektiivi ei ylipäätään velvoita Suomea omaksumaan kyseistä sidosyksikköä koskevaa direktiiviä tiukempaa kansallista sääntelyä.

Jätehuollon osalta olisi aiheellista säätää erillisestä korkeammasta ulosmyyntiprosentista ja siihen sovellettavasta siirtymäajasta. On selvää, että etenkin 500 000 euron raja johtaa monin pai-

koin epätarkoituksenmukaisiin muutoksiin ja tehottomuuteen jätemarkkinoilla. Kilpailuneutraliteettia tulisi edistää ensisijaisesti infrastruktuurin avaamiseen liittyvillä toimenpiteillä hankintalain tiukkojen ulosmyyntisäännösten sijaan. Kilpailuneutraliteetin toteutumista tukisi niin ikään TSV-palveluiden tarkempi määrittely jätelaissa.

Selvitystä varten ei ole ollut mahdollista tehdä laajaa kansainvälistä selvitystä siitä, minkälaisia ulosmyyntiprosentteja muissa EU-maissa julkiselle jätehuollolle sallitaan. Selvitysmiehen käsitykseen mukaan Suomen hallituksen esittämä linja on kuitenkin kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellinen.

6. TOIMENPIDESUOSITUKSET JA EHDOTETUT LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

6.1 Toimenpidesuosituks

Selvityksen aikana on tullut ilmi eräitä jätehuoltopalveluiden markkinoiden sääntelyyn ja toimintaan liittyviä ongelmakohtia, jotka ovat vaikeuttaneet julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä sekä aiheuttaneet mahdollisia kilpailuneutraliteettiongelmaa jätehuoltopalveluiden markkinoilla. Tämän selvityksen tavoitteena on luoda jätehuoltopalveluiden järjestämiseksi malli, joka toisaalta turvaisi jätehuollon toimivuuden sekä toisaalta varmistaisi yhdenmukaiset kilpailuedellytykset eri markkinatoimijoiden välillä siltä osin, kuin kyse on markkinaehtoisten palveluiden tarjoamisesta. Hahmotellun mallin erityisenä tavoitteena on lisätä oikeusvarmuutta ja oikeustilan selkeyttä jätehuollon markkinoilla sekä mahdollistaa kunnallisten ja yksityisten toimijoiden nykyistä parempi yhteistyö jätehuollon järjestämisessä. Malli myös edistäisi jätelain ja hankintalain yhteensovittamista.

On syytä korostaa, että kohdat 1-6 muodostavat kokonaisuuden eikä alla olevia toimenpidesuosituksia tule tulkita siten, että hankintalain ja jätelain yhteensovittamisen kannalta olisi riittävää toteuttaa ainoastaan osa alla olevista toimenpidesuosituksista (esimerkiksi kohta 2).

Selvitysmies esittää seuraavaa toimenpidekokonaisuutta:

1. *Jätehuollon hankintoja koskevat kohdan 2 muutokset on selkeintä sisällyttää hankintalakiin. Tätä voidaan perustella sekä lainsäädännön selkeyteen että oikeusvarmuuteen liittyvillä näkökohdilla.*
2. *Jätehuollon osalta hankintalakiin lisätään erilliset siirtymäajat koskien muihin kuin sidosyksikköön määräysvaltaa käyttäviin tahoihin kohdistuvan liikevaihdon laske-
mista. Lisäksi hankintalakiin lisätään uusi sidosyksikön määritelmä, jota sovelletaan ainakin jätelailla säännellyn toiminnan yhteydessä.*
 - a. *Ulosmyyntiraja on 31.12.2017 asti 15 prosenttia, jonka jälkeen raja laskee pysyvästi 10 prosenttiin.*
 - b. *Jätehuollon osalta ei aseteta kiinteää euromääräistä ylärajaa sille, kuinka paljon sidosyksiköllä saa olla myyntiä muille kuin siihen määräysvaltaa käyttäville tahoille.*
 - c. *Jätehuollon osalta liikevaihtoa laskettaessa otetaan huomioon kolmen vuoden edellinen liikevaihto taannehtivasti vasta siirtymäajan päätyttyä. Hankintayksikön ulosmyyntiä tarkastellaan vuoden 2020 loppuun asti edellisen vuoden liikevaihdon perusteella.*
 - d. *Sidosyksikkömääritelmässä huomioidaan hankintadirektiivin 12 artikla, jonka mukaan muiden tahojen kanssa harjoitettuna liiketoimintana ei pidetä yksikön sellaista liiketoimintaa, joka syntyy yksikön suorittaessa lakisääteisiä tehtäviä, jotka se on vastaanottanut yksikköön määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä tai muilta kyseisen hankintayksikön määräysvallan alaisilta oikeushenkilöiltä.*
3. *Jätelakiin sisällytetään viittaus Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan valvoa jätelain sisältämän sidosyksikkömääritelmän edellytysten täyttymistä ja toisaalta kilpailuneutraliteetin toteutumista.*

4. *Jätelain 33 §:ää selvennetään siten, että lainkohdasta ilmenee nykyistä selvemmin myös muiden kuin jätteen tuottajien oikeus pyytää kunnalta lainkohdassa tarkoitettua TSV-palvelua. Lisäksi pykälän perusteluissa todettaisiin, että markkinapuute voi koskea niin jätteenkeräystä, jätteenkäsittelyä kuin niihin liittyviä infrastruktuuripalveluita. Jätelain esitoissa täsmennetään niitä periaatteita, joita kunnallisten toimijoiden on markkinapuutteen todentamiseksi noudatettava.*
5. *Jätelain 44 §:ää muutetaan siten, että kuntia ja kunnallisia jäteyhtiötä veloitetaan vuosittain erittelemään kirjanpidossaan markkinaehtoisen toiminnan lisäksi myös tarjoamansa TSV-palvelu.*
6. *Jätelakiin sisällytetään uusi XX a §, jonka nojalla jätteenpoltto- ja biokäsittelypalvelut on eriytettävä muista jätteenkäsittelytoiminnoista 31.12.2017 mennessä itsenäiseen yhtiöön. Lisäksi kuntien ja kuntien omistamien yhtiöiden tulisi avata kaatopaikkainfrastruktuurinsa myös muiden jätealan yritysten hyödynnettäväksi kapasiteetin sallimissa rajoissa.*
7. *Tehdään jätelakiin tarvittavat määritelmiä koskevat selvennykset (mm. eriyttämiseen liittyen) sekä muutetaan laki muutoin vastaamaan edellä kuvattua systematiikkaa.*
8. *Selvitetään mahdollisuus luoda markkinapaikka, joka edistäisi logistisia ketjuja jätehuollossa. Markkinapaikka vahvistaisi jätehuoltomarkkinoiden toimivuutta ja helpotaisi markkinapuutteen arviointia.*
9. *Jätelain muutokset valmistellaan nopeassa aikataulussa viimeistään vuoden 2017 ensimmäisellä puoliskolla siten, että lainsäädäntö voi astua voimaan viimeistään vuoden 2018 alussa.*

Toimenpidesuosituksen yksityiskohtaiset perustelut on esitetty seuraavassa alaluvussa.

6.2 Toimenpidesuosituksen perustelut

Jätehuollon hankintoja koskevien muutosten sisällyttäminen hankintalakiin (Kohta 1)

Lainsäädännön selkeyden ja oikeusvarmuuden vuoksi jätehuollon hankintoja koskevat muutokset tulee sisällyttää hankintalakiin. Olisi perusteltua, että hankintoja koskevat säännökset ilmenisivät mahdollisimman täysimääräisesti hankintalaista. Tämä olisi toivottavaa myös lain soveltamisen selkeyden näkökulmasta.

Jätehuollossa sovellettava sidosyksikön määritelmä ja siirtymäajat (Kohta 2)

Markkinaehtoisen toiminnan osuus kunnallisten jäteyhtiöiden liikevaihdosta vaihtelee nykyisin merkittävästi jäteyhtiöstä toiseen. Selvitysmiehen käyttöönsä saaman tiedon mukaan markkinaehtoinen toiminta muodosti vuonna 2015 0-18 % kunnallisten jäteyhtiöiden kokonaisliikevaihdosta. Ehdotettu uuden hankintalain 15 § johtaisi nykyisessä muodossaan siihen, että useiden kunnallisten jäteyhtiöiden olisi merkittävästi supistettava markkinaehtoista toimintaansa, mikäli ne haluaisivat säilyttää hankintalain mukaisen asemansa niihin määräysvaltaa käyttävien kuntien sidosyksikköinä. Liian nopeassa aikataulussa tapahtuva kunnallisten jäteyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan supistaminen johtaisi todennäköisesti merkittäviin markkinahäiriöihin useilla jätehuoltopalveluiden alueellisilla markkinoilla.

Useilla alueilla kunnallisten jäteyhtiöiden tarjoamilla markkinaehtoisilla palveluilla on merkittävä rooli jätehuoltopalveluiden kokonaisuuden kannalta. Ehdotettu kohtuullinen mutta tiivis siirtymäaika antaa kunnallisille jätehuoltoyhtiöille mahdollisuuden sopeuttaa toimintaansa vastaamaan niin nykyisen kuntalain henkeä kuin toisaalta uuden hankintalain tavoitteita.

Ilman siirtymäaikojen käyttöönottoa markkinaehtoisien toiminnan nopea supistaminen olisi kunnallisille jäteyhtiöille ainoa vaihtoehto ilman, että ne menettäisivät asemansa kuntien sidosyksikköinä. Jos taas jäteyhtiöt menettäisivät sidosyksikköasemansa, kunnat eivät voisi enää hankkia niiltä lakisääteisten jätehuollon tehtäviensä järjestämiseksi tarvittavia palveluita sidosyksikköhankintoina. Tämä ei ole ollut Suomessa lainsäätäjän tahto. Myös nykyinen hallitusohjelma lähtee siitä, että kunnat vastaavat asumisperusteisesta yhdyskuntajätehuollosta myös tulevaisuudessa.

Edellä kuvattujen ongelmien ratkaiseminen edellyttää, että jätelaissa tarkoitettuun toimintaan sovellettaisiin sidosyksiköille sallitun ulosmyynnin osalta pidempää siirtymäaikaa sekä korkeampia sallitun ulosmyynnin rajoja kuin mitä nykyisessä esityksessä uudeksi hankintalaiksi on ehdotettu. Malli perustuisi sallitun ulosmyynnin ylärajan asteittaiseen alentamiseen siten, että ulosmyyntiraja olisi 31.12.2017 asti 15 prosenttia, jonka jälkeen se laskee pysyvästi 10 prosenttiin 1.1.2018 alkaen. 10 prosentin ulosmyyntirajan soveltamista jätehuollon yhteydessä voidaan perustella niin nykyisellä EU-oikeuskäytännöllä kuin muissa sektorilainsäädännöissä olevilla vähäisyyskriteereillä (vrt. edellä *unbundling*).

Jätehuoltoon soveltuvaan sidosyksikön määritelmään ei tulisi lainkaan sisällyttää uuden hankintalain mukaista kiinteää 500.000 euron ylärajaa sidosyksiköille sallitulle ulosmyynnille, koska kiinteä euromääräinen yläraja voisi yksittäisten jätehuollon sopimusten merkittävä arvo huomioon ottaen johtaa helposti tilanteeseen, jossa sidosyksikköasema kyseenalaistuu jo yhden merkittävän jätehuoltopalvelusopimuksen vuoksi. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista jätehuollon tehokkaan järjestämisen näkökulmasta, vaan johtaisi merkittäviin vaikeuksiin julkisen sektorin kyvyssä tarjota usein juuri elinkeinoelämän kannalta välttämättömiä palveluita. Ehdotetusta kiinteästä euronarajasta ei ole tehty edes pienimuotoista vaikuttavuusarviota. Selvitysmiehen käsityksen mukaan suurin kärsijä on todennäköisesti elinkeinoelämä ja yritykset, joille toimiva yhteistyö julkisen sektorin kannalta on keskeistä yrityksen kilpailukykyyn turvaamiseksi. Yhteistyöhön liittyy usein palveluiden ostamista sellaisilta julkisen sektorin toimijoilta, jotka pääsääntöisesti palvelevat julkista sektoria.

Jotta ulosmyynnille asetetun prosentuaalisen ylärajan porrastamisella siirtymäkauden kuluessa olisi mahdollista saavuttaa sille asetetut tavoitteet, sallitun ulosmyynnin tarkastelun tulisi vuoden 2020 loppuun asti perustua uudessa hankintalaissa ehdotetun kolmen edellisen tilikauden liikevaihdon tarkastelun sijasta ainoastaan tarkasteluvuotta välittömästi edeltävän tilikauden liikevaihdon tarkasteluun. Selvää on, että ulosmyynnin ylärajan on lisäksi aina täytettävä hankintadirektiivin säännökset. Mikäli tarkastelu perustuisi uudessa hankintalaissa ehdotetulla tavalla kolmen edellisen tilikauden keskimääräiseen kokonaisliikevaihtoon, johtaisi tämä siihen, että sallitun ulosmyynnin prosentuaalista osuutta kuvaavan ylärajan laskeminen pakottaisi kunnalliset jäteyhtiöt siirtymäajasta riippumatta supistamaan markkinaehtoista toimintaansa hyvin nopeassa aikataulussa. Tämä voisi mahdollisesti johtaa jätehuollon häiriöihin edellä kuvatulla tavalla.

Ehdotettu uuden hankintalain 15 § ei nykyisessä muodossaan estäisi kuntia jatkamasta TSV-palveluiden hankkimista kunnallisilta jäteyhtiöiltä sidosyksikköhankintoina. TSV-palvelu rinnastuu tältä osin jätelain 32 §:ssä tarkoitettuihin jätehuollon palveluihin, joissa on kyse kunnalle kuuluvien *lakisääteisten tehtävien toteuttamisesta*. Ehdotetun lainkohdan sanamuoto on kuitenkin tältä osin jossain määrin tulkinnanvarainen ja on perusteltua tarkentaa jätehuoltoon soveltuvaa erillistä sidosyksikön määritelmää siten, että kyseinen tulkinnanvaraisuus poistetaan. Tarkennuksen tuloksena jätehuoltoon soveltuva sidosyksikkömääritelmä olisi myös paremmin linjassa hankintadirektiivin 12 artiklan kanssa, jonka mukaan muiden tahojen kanssa harjoitettuna liiketoimintana ei

pidetä yksikön sellaista liiketoimintaa, joka syntyy yksikön suorittaessa lakisääteisiä tehtäviä, jotka se on vastaanottanut yksikköön määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä tai muilta kyseisen hankintayksikön määräysvallan alaisilta oikeushenkilöiltä. Kyseisen hankintadirektiivin kohdan huomioiminen hankintalaissa yleisemminkin olisi oikeusvarmuuden näkökulmasta perusteltua.

Jätelakiin sisällytettävä viittaus kilpailulain mukaiseen kilpailuneutraliteettivalvontaan (Kohta 3)

Nykyisin voimassa olevassa jätelaissa kunnan velvollisuus tarjota TSV-palvelua on sidottu jätteen haltijan kunnalle osoittamaan palvelupyyntöön muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi. Selvitystyön aikana on kuitenkin esitetty epäilyksiä siitä, että kunnalliset jäteyhtiöt ovat saattaneet tarjota muille kuin jätelain 32 §:ssä tarkoitetuille tahoille jätehuoltopalveluita TSV-palveluna ilman, että on selvitetty, perustuuko TSV-palvelu muun tarjonnan puutteeseen. Tällöin on vaarana, että toimijoiden yhdenmukaiset kilpailuedellytykset vaarantuvat.

Jo nykyinen kilpailulaki mahdollistaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle puuttumisen sellaiseen kunnan tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan, joka vääristää tai on omiaan vääristämään terveen tai toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Lisäksi uuden hankintalain säätämisen yhteydessä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle on tarkoitus antaa tehtäväksi hankintalain noudattamisen valvominen, mukaan lukien sidosyksikköhankinnoille asetettujen edellytysten täyttyminen. Lainsäädännön selkeyden ja kilpailuviranomaisen rajallisten resurssien optimaalisen käytön näkökulmasta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että jätehuollon markkinoille luotaisiin erillinen mekanismi kilpailuneutraliteettivalvontaa varten.

Jätelakiin olisi kuitenkin selvitysmiehen käsityksen mukaan aiheellista sisällyttää selventävä viittaus Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulain 4a luvun puitteissa harjoittamaan kilpailuneutraliteettivalvontaan. Viittaus kilpailulakiin olisi aiheellinen erityisesti, mikäli selvitysmiehen edellä ehdotetulla tavalla hankintalaissa säädettäisiin erillisestä jätehuoltoon soveltuvasta sidosyksikön määritelmästä.

Jätelakiin lisättävä viittaus olisi luonteeltaan tekninen ja selventävä, eikä sen tarkoituksena olisi muuttaa nykyistä oikeustilaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston harjoittamaa kilpailuneutraliteettivalvontaa koskien.

TSV-palvelua koskevan lainkohdan tarkentaminen (Kohta 4)

Selvityksen laatimisen yhteydessä on käynyt ilmi, että jätelain 33 §:n mukaisten TSV-palveluiden laajuuteen on eräillä alueellisilla markkinoilla liittynyt lainkohdan erilaisista tulkinnoista johtuvaa epävarmuutta. TSV-palvelun tarkoituksen toteutumisen sekä eri toimijoiden välisen kilpailuneutraliteetin näkökulmasta olisi keskeistä selventää laissa, että kunnan velvollisuus tarjota TSV-palvelua jätteen haltijan sitä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytäessä soveltuu jätteen varsinaisen haltijan (jätteen tuottaja, kiinteistön haltija) ohella myös jätteen kuljettajaan, jonka hallussa jäte on. Lainkohdan perusteluissa tulisi myös selventää, että oikeus TSV-palvelun pyytämiseen kattaa kaikki jätehuollon palvelut, mukaan lukien jätteen keräyksen, kuljetuksen, hyödyntämisen ja loppukäsittelyn.

Jätelain 33 §:ään ehdotettu muutos olisi luonteeltaan tekninen ja selventävä, eikä sen tarkoituksena olisi muuttaa nykyistä oikeustilaa eikä lain soveltamiskäytäntöjä.

Kuntien velvollisuus erotella TSV-palvelun tarjoaminen kirjanpidossaan muusta toiminnasta (Kohta 5)

Selvitystyön aikana on käynyt ilmi, että avointa ja luotettavaa tietoa kunnallisten jäteyhtiöiden tarjoamien TSV-palveluiden laajuudesta ei nykyisin ole saatavilla. Tällaisen tiedon saatavuus olisi

kuitenkin keskeistä, jotta kilpailuviranomaisilla sekä markkinatoimijoilla olisi mahdollisuus saada tieto kunnallisten jäteyhtiöiden harjoittaman TVS-palvelun laajuudesta sekä varmistua siitä, että kyseisen toiminnan kohdalla täyttyvät jätelain 33 §:ssä TSV-palvelun tarjoamiselle asetetut edellytykset. Onkin aiheellista, että jätelain 44 §:ää muutettaisiin siten, että kuntien ja kunnallisten jäteyhtiöiden olisi jatkossa lainkohdassa tarkoitetulla tavalla eriteltävä kirjanpidossaan myös TSV-palveluiden tarjoaminen muusta lakisääteisestä toiminnasta.

Kuntien velvollisuus eriyttää jätteenpoltto- biokäsittelypalvelut muusta liiketoiminnasta (Kohta 6)

Selvityksen laatimisen yhteydessä on käynyt ilmi, että keskeisen ongelman jätemarkkinoiden toimijoiden välisen kilpailuneutraliteetin kannalta muodostaa pääasiallisesti kunnallisten jäteyhtiöiden hallinnoima jätehuollon infrastruktuuri. Ongelmaa on kuitenkin vaikea ratkaista, koska eri alueilla on käytössä hyvin erilaisia jätehuollon infrastruktuuriin liittyviä ratkaisuja. Selvitystyön aikana tietoon on muun muassa tullut tilanteita, joissa kunnalliset jätteenkäsittelylaitokset (kunnan jätehuoltoyhtiön oma tai hankintasopimuksen nojalla kunnan jätehuoltoyhtiölle palvelua tarjoava yksityinen käsittelylaitos) eivät vastaanota jätettä muilta kuin alueensa kunnalliselta jätehuoltoyhtiöltä vedoten osapuolten välillä solmittuihin pitkäkestoisin sopimuksiin. Tällaisessa tilanteessa jätteenkäsittelypalveluita tarvitsevalla yksityisellä jätehuoltoyrityksellä ei välttämättä ole käytettävissään muuta vaihtoehtoa kuin luovuttaa hallussaan oleva jäte kunnalliselle jätehuoltoyritykselle edelleen käsittelyyn toimitettavaksi.

Selvityksessä ei oteta kantaa siihen, onko selvitysmiehen tietoon tulleissa yksittäisissä menettelyissä ollut mahdollisesti kyse kilpailulain rikkomuksista (esim. tilanteissa, jossa taloudellinen toimija sulkee muilta toimijoilta pääsyn keskeiseen infrastruktuuriin, voi kyse olla määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä). Mikäli mainitun kaltaisissa menettelyissä on kyse kilpailulain vastaisesta menettelystä, mahdollistaa kilpailulaissa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettu toimivalta tällaisiin menettelyihin puuttumisen. On kuitenkin keskeistä huomata, että vaikka yksittäisessä menettelyssä ei olisikaan kyse kilpailulain vastaisesta menettelystä, voi infrastruktuurin sulkemisella olla vaikutuksia toimijoiden välisten yhtäläisten kilpailuedellytysten vaarantumiseen siltä osin, kun yksityiset jäteyhtiöt kilpailevat jätehuoltopalveluiden markkinoilla yhdessä kunnallisen jätehuoltoyhtiön kanssa

Keskeisen infrastruktuurin monopolisoiminen vain kunnallisen jäteyhtiön käyttöön on tuskin pitkällä tähtäimellä tarkoituksenmukaista – vaikka kunnallisten jäteyhtiöiden rooli onkin yleensä ollut ratkaiseva jätteenkäsittelylaitosten rakentamisessa. Toisaalta uuteen hankintalakiesitykseen liittyen on myös käynyt ilmi, että kunnallisten jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti on monin osin juuri jätteenpoltto- tai biokäsittelylaitoksen kapasiteetin myyntiä. Tämän myynnin eriyttäminen nykyisistä kunnallisista jätehuoltoyhtiöistä alentaisi eri alueilla merkittävästi sidosyksikköaseman kannalta keskeisiä ulosmyyntiprosentteja.

Edellä mainituista seikoista johtuen olisi perusteltua, että jätelakiin sisällytettäisiin uusi XXa §, jonka nojalla jätteenpoltto- ja biokäsittelypalvelut olisi eriytettävä muista jätteenkäsittelytoiminnoista 31.12.2017 mennessä erilliseen yhtiöön. Eriyttämisen yhteydessä on huomioitava ensinnäkin, että useat jätteenpoltto- ja biokäsittelylaitokset toimivat jo nykyisin erillisinä yhtiöinä kunnan jätehuollossa. Eriyttämisellä ei taannehtivasti puututtaisi nykyisin voimassaoleviin sopimusjärjestelyihin ja näin ollen eriyttäminen ei edellä mainituissa tapauksissa vaarantaisi kunnan vastuulla olevan yhdyskuntajätteen ohjautumista käsiteltäväksi biokäsittely- ja jätteenpolttolaitoksissa. Lisäksi on otettava huomioon, että koska kunnallisten jäteyhtiöiden biokäsittelyyn ja jätteenpoltoon ohjautuvat jätevirrat ovat merkittäviä, eikä alueilta useinkaan löydy riittävää muuta kapasiteettia niiden käsittelemiseksi, on todennäköistä, että kyseiset jätevirrat ohjautuvat myös eriyttämisen jälkeen käsiteltäväksi eriytettävissä kunnallisissa biokäsittely- ja jätteenpolttolaitoksissa. Koska useilla alueilla ei välttämättä ole ylipäättään tarjolla eriytettävien liiketoimintojen kanssa kilpailevia, kapasiteetiltaan riittäviä palveluntarjoajia, ei mahdollinen hankintalainsäädännön soveltuminen

näiden tuottamien palveluiden hankintaan kunnallisten jäteyhtiöiden toimesta tule muodostamaan ongelmia jätehuollon järjestämisen kannalta.

Ehdotettu uusi jätelain XXa § voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

[XXa] §. Velvollisuus eriyttää tietyt jätehuollon liiketoiminnot

Yhtiön, jolle kunta on siirtänyt jätehuoltoon liittyviä tehtäviä tämän lain 43 §:n 1 momentin mukaisesti, on eriytettävä seuraavat jätehuoltoon kuuluvat liiketoiminnot muista jätehuollon liiketoiminnoista:

1) biologisten jätteenkäsittelylaitosten toiminta; ja

2) jätepolttolaitosten toiminta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja liiketoimintoja ei eriytetä muista jätehuollon liiketoiminnoista, jos liiketoiminta on määrältään tai suhteessa yhtiön harjoittamiin muihin liiketoimintoihin verrattuna vähäistä.

Eriyttämisellä tarkoitetaan tässä laissa sitä, että eriytettävät liiketoiminnot muodostavat muista jätehuollon liiketoiminnoista erillisen kirjanpitoyksikön.

Ehdotettu uusi jätelain XXa § astuisi voimaan 1.1.2018. Näin kunnallisille jäteyhtiöille taattaisiin tarpeellinen siirtymäaika lainkohdan sisältämän jätteenpoltto- ja biokäsittelytoimintojen eriyttämisvelvollisuuden vaatimien toimenpiteiden valmistelemiseksi.

Lisäksi kuntien ja kuntien omistamien yhtiöiden tulisi avata kaatopaikkainfrastruktuurinsa myös muiden jätealan yritysten hyödynnettäväksi kapasiteetin sallimissa rajoissa. Kilpailuneutraaliteetin kannalta olisi riittävää, että kunnalliset jäteyhtiöt avaisivat infrastruktuurinsa tasapuolisesti ja yhtäläisin edellytyksin yksityisen sektorin toimijoiden käyttöön. Tämä olisi myös todennäköisesti yhteiskunnan kannalta kokonaistaloudellisesti kannattavin vaihtoehto.

Tehdään jätelakiin tarvittavat määritelmiä koskevat selvennykset sekä muutetaan laki muutoin vastaamaan edellä kuvattua systematiikkaa (Kohta 7)

Edellä kuvatut 3-6 kohdat vaativat eräitä lisätäsmennyksiä jätelakiin esimerkiksi eriyttämisvelvollisuutta koskien.

Mahdollisuus luoda markkinapaikka, joka edistäisi logistisia ketjuja jätehuollossa, vahvistaisi jätehuoltomarkkinoiden toimivuutta ja helpottaisi markkinapuutteen arviointia (Kohta 8)

Selvitysmies on valmistellut Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa luonnosta kansallisesta markkinapaikasta, jossa toisaalta jätteenhaltijoilla olisi mahdollisuus tarjota jätteensä noudettavaksi/käsitteltäväksi ja toisaalta jätealan toimijoilla olisi mahdollisuus tehdä tarjouksia koskien jätteen vastaanottamista. Toteutuessaan markkinapaikka lisäisi läpinäkyvyyttä ja parantaisi jätealan kilpailua ja logististen ketjujen toimivuutta. Jätelain 33 §:n osalta markkinapaikka helpottaisi kunnan jätehuoltoviranomaisen ja kunnan jäteyhtiön sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston työtä markkinapuutteen arvioinnissa. (ks. *Liite 1*)

Jätelain muutokset valmistellaan nopeassa aikataulussa viimeistään vuoden 2017 ensimmäisen puoliskon aikana (Kohta 9)

Oikeusvarmuuden ja toimintaympäristön selkeyden osalta on välttämätöntä, että jätelain muutokset valmistellaan viipymättä. Asiasta on tehty niin ennen tätä selvitystä kuin tämän selvityksen

yhteydessäkin vaikuttavuusarviointeja sekä koottu tarvittavaa informaatiota muutosten arvioimiseksi toisaalta jätehuollon toimivuuden ja toisaalta kilpailun toimivuuden näkökulmasta. Selvitysmiehen käsityksen mukaan kohtaa 8 lukuun ottamatta muutokset ovat vietävissä lainsäädäntöön nopeassa aikataulussa.