

# Vaikutusarvio Jätealaa koskevat muutosesitykset

Maaliskuu 2026

# Sisällys

<b>SISÄLLYS</b> .....	<b>2</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>4</b>
1.1 SELVITYKSEN TAUSTA JA TARKOITUS .....	4
1.2 ARVIOINNIN KOHDE .....	5
1.3 MENETELMÄT JA AINEISTOT .....	6
<b>2 JÄTEHUOLTOMARKKINOIDEN NYKYTILA</b> .....	<b>9</b>
2.1 JÄTEHUOLLON JÄRJESTÄMISVASTUU JA KUNTIEN ROOLI .....	9
2.2 KUNTIEN JÄTEHUOLTOPALVELUIDEN HINNOITTELU .....	10
2.3 YRITYSTEN JÄTEHUOLTOPALVELUT .....	10
2.4 MARKKINATOIMIJAT YRITYSTEN JÄTEHUOLTOPALVELUISSA .....	11
2.4.1 <i>Kuntaomisteiset jäteyhtiöt ja tytäryhtiöt</i> .....	12
2.4.2 <i>Yksityiset jätehuoltoalan yritykset, markkinoiden koko ja rakenne</i> .....	13
2.5 KUNTAOMISTEISTEN JÄTEYHTIÖIDEN MARKKINAEHTOINEN MYYNTI NYKYTILANTEESSA.....	14
2.6 JÄTEHUOLTOMARKKINOIDEN TALOUDELLISET ERITYISPIIRTEET .....	16
<b>3 VAIKUTUSTEN ARVIOINTI</b> .....	<b>18</b>
3.1 VAIKUTUKSET KUNTAOMISTEISIIN JÄTEYHTIÖIHIN.....	18
3.1.1 <i>Vaikutukset jäteyhtiöiden nykytilanteeseen</i> .....	19
3.1.2 <i>Vaikutukset jäteyhtiöiden markkinaehtoiseen myyntiin</i> .....	21
3.1.3 <i>Vaikutukset yksikkökustannuksiin ja kapasiteetin käyttöön</i> .....	22
3.1.4 <i>Vaikutukset jätemaksuihin</i> .....	23
3.1.5 <i>Vaikutukset käsittelytavoittain</i> .....	25
3.1.6 <i>Markkinaehtoisen myynnin siirtyminen TSV-palveluksi</i> .....	30
3.1.7 <i>Toimintojen uudelleen järjestelyn kustannukset, hallinnolliset kustannukset ja muut vaikutukset</i> .....	31
3.2 VAIKUTUKSET KUNTIIN JA KUNTALAIISIIN .....	33
3.2.1 <i>Vaikutukset kuntien toimintojen uudelleenjärjestelyihin</i> .....	33
3.2.2 <i>Vaikutukset kuntalaisten jätemaksuihin ja palvelujen saatavuuteen</i> .....	34
3.2.3 <i>Vaikutukset kuntien muihin tuloihin</i> .....	35
3.3 VAIKUTUKSET JÄTTEENHALTIJAYRITYKSIIN .....	36
3.3.1 <i>Jätteenhaltijayritysten kustannukset ja palveluiden saatavuus</i> .....	36
3.3.2 <i>Jätteenhaltijayritysten näkemykset</i> .....	39
3.4 VAIKUTUKSET JÄTEHUOLTOALAN YRITYKSIIN .....	40
3.4.1 <i>Vaikutukset yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin ja investointeihin</i> .....	41
3.4.2 <i>Vaikutukset jätehuoltoalan yrityksiin ulosmyynnin ja TSV-palveluiden asiakkaina</i> .....	41
3.4.3 <i>Jätehuoltoalan yritysten näkemykset</i> .....	41
3.4.4 <i>Yhteenveto vaikutuksista jätehuoltoalan yrityksiin</i> .....	42
3.5 VAIKUTUKSET JÄTEHUOLTOMARKKINOIDEN TOIMINTAAN JA HYVINVOINTIIN .....	43
3.6 VAIKUTUKSET VALTION TULOIHIN JA MENOIHIN .....	44
3.7 YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET .....	45
<b>4 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>47</b>
<b>5 LIITTEET</b> .....	<b>49</b>
LIITE 1. HAASTATELURUNKO: JÄTTEENHALTIJAYRITYKSET .....	49
LIITE 2. HAASTATELURUNKO: YKSITYISET JÄTEHUOLTOALAN YRITYKSET .....	50
LIITE 3. HAASTATELURUNKO: KUNTAOMISTEISET JÄTEYHTIÖT .....	51
<b>6 LÄHTEET</b> .....	<b>52</b>



# 1 Johdanto

Tässä luvussa kuvataan arvioinnin tausta ja tavoitteet sekä siinä käytetyt menetelmät ja aineistot.

## 1.1 Selvityksen tausta ja tarkoitus

Selvityksen kohteena on jätelakiin liittyvien säännösehdoitusten vaikutusten arviointi. Säännösmuutokset perustuvat hallitusohjelman jätelakia koskeviin kirjauksiin, joiden mukaan jätelakia tarkennetaan niin, että kunta voi myydä jätehuoltopalveluita elinkeinoelämälle vain todellisessa markkinapuutteessa. Lisäksi hallitusohjelman mukaan sidosyksiköiden ulosmyyntirajat tulee yhdenmukaistaa enintään 5 prosenttiin ja enintään 500 000 euroon in house-yhtiöiden liikevaihdosta.<sup>1</sup>

Säännösmuutoksilla tarkennetaan toissijaisen vastuun palvelua (TSV-palvelua) koskevaa menettelyä siten, että markkinapuutteen arviointi tehostuisi. TSV-palvelupyynnön tekevän jätteen haltijan tulisi jatkossa perustella tarjousten hylkäämistä syyt jätteiden ja sivuvirtojen markkinapaikkana toimivassa tietoaalustassa. Kuntien tai jätelain 43 §:ssä tarkoitettujen yhtiöiden tulisi toimittaa olennaiset tiedot TSV-palvelupyynnön nojalla annetuista palveluista tietoaalustaan ja eriteltävä palvelut kirjanpidossaan. Lisäksi toimivaltaisen valvontaviranomaisen tulisi määräjain tarkistaa yritykset, joiden toiminnassa annetaan tai pyydetään TSV-palvelua. Valvontaviranomaisen on laadittava valvonnasta suunnitelma. Valtioneuvoston asetukseen jätteistä (978/2021) lisättäisiin saatujen tarjousten hylkäämisperusteet ja mahdollisesti tarkennettaisiin tietoaalustaan toimitettavien tietojen sisältövaatimuksia.

TSV-sääntelyn lisäksi sääntelymuutokset koskevat ulosmyyntirajoja. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan ulosmyyntirajat yhtenäistetään enintään 5 prosenttiin ja enintään 500 000 euroon in house-yhtiöiden liikevaihdosta. Yhtenäistämisen seurauksena kunnan jätehuollon toimialalla toimivien sidosyksiköiden ulosmyyntiraja (10 prosenttia) kumottaisiin tai tiukennettaisiin muuten. Selvitys perustuu pääosin 5 prosentin ja 500 000 euron yhdistetyn ulosmyyntirajan tarkasteluun, mutta vaikutuksia tarkastellaan myös erikseen pelkän 5 prosentin ulosmyyntirajan osalta.

Säännösmuutosten ja vaikutusarvion valmistelun aikana Euroopan Unionin tuomioistuin (EUT) antoi tuomion ("EUT:n ratkaisu"), jonka mukaan emoyhtiönä toimivan sidosyksikön ulosmyyntiosuuden arvioinnissa on otettava huomioon koko konsernin konsolidoitu liikevaihto.<sup>2</sup> Käytännössä emoyhtiön sidosyksikköasemaa arvioitaessa on huomioitava tietyin ehdoin sen tytäryhtiöiden liikevaihto, kun ne harjoittavat liiketoimintaa kilpailullisilla markkinoilla. Tuomio perustuu hankintadirektiivin toiminnan kohdistumista koskevaan vaatimukseen, jonka perusteella ulosmyyntin tulee olla alle 20 prosenttia. Suomessa ulosmyyntiraja on säädetty EU-maiden yleistä 20 prosentin ulosmyyntirajaa tiukemmaksi. EUT:n ratkaisun tulkintaan liittyvät kysymykset ovat tätä selvitystä tehdessä olleet vielä avoimia, mikä aiheuttaa epävarmuutta vaikutusarvion tekemiseen ja tulee pitää mielessä tuloksia tulkittaessa.

Selvityksessä arvioidaan sääntelymuutosten keskeiset vaikutukset kuntaomisteisiin jäteyhtiöihin (26 yhtiötä), kuntiin ja kuntalaisiin, jätehuollon palveluita ostaviin jätteen haltijoihin, yksityisiin jätehuoltoalan tai kiertotalousmarkkinan yrityksiin, jätehuoltomarkkinoihin sekä rajatuin osin valtion tuloihin ja menoihin sekä ympäristöön. Selvityksessä muodostetaan kokonaiskuva sääntelymuutosten kohteena olevasta keskeisestä toiminnasta eli kuntaomisteisten jäteyhtiöiden yrityksille markkinaehtoisesti tarjoamista palveluista. Lisäksi selvityksessä kuvataan lyhyesti

<sup>1</sup> Valtioneuvosto (2023).

<sup>2</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-692/23 (2026).

jätehuoltopalveluita ja jätehuoltomarkkinaa koskevat erityispiirteet, joilla on merkitystä vaikutusten arvioimisen kannalta. Sääntelymuutosten vaikutuksia tarkastellaan sekä laadullisesti että määrällisesti käytettävissä olevan aineiston sallimissa rajoissa.

## 1.2 Arvioinnin kohde

Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti yrityksille koostuu pääasiassa käsittelypalveluiden myynnistä jätteen haltijoille ja yksityisille jätehuoltoalan yrityksille.<sup>3</sup> Käsittelypalvelut sisältävät jätteenpolttokapasiteetin myymistä, jätteiden loppusijoitusta kaatopaikoille, biojätteiden käsittelyä, jätteiden vastaanottoa ja käsittelyä jäteasemilla sekä vähäisemmissä määrin yritysten jätteiden kiinteistökeräystä ja muita palveluita yritysasiakkaille. Markkinaehtoisen myynnin yleisimmät jättejakeet ovat rakennus- ja purkujäte, sekajäte, maa-ainekset, teollisuusjätteet, biojäte ja lietteet.

EUT:n ratkaisun myötä ulosmyyntiä tarkasteltaessa mukaan lasketaan konsernin konsolidoitu liikevaihto.<sup>4</sup> Käytännössä markkinaehtoisesti toimivien tytäryhtiöiden liikevaihto laskettaisiin tietyin ehdoin osaksi jäteyhtiön liikevaihtoa ja ulosmyyntiä. Tytäryhtiöiden toiminta yritysten jätehuoltopalveluissa on vaihtelevaa, ja sisältää mm. maa- ja kiviainesten vastaanottoa ja käsittelyä, polttoaineena hyödynnettävien jätteiden käsittelyä, lämmöntuotantoa, pilaantuneiden maiden vastaanottoa, tietoturvamateriaalien vastaanottoa sekä biokaasun tuotantoa ja jakelua. Tytäryhtiöiden liikevaihdon huomioimista koskevat tulkintakysymykset ovat olleet tätä selvitystä tehdessä vielä avoinna. EUT:n ratkaisulla on merkittävä vaikutus ulosmyynnin määrään ja sääntelymuutosten vaikutuksiin, ja sen soveltamiseen liittyy useita epävarmuuksia.

Vaikutusten arviointia mutkistaa lisäksi se, että kuntaomisteiset jäteyhtiöt (26) eroavat toisistaan muun muassa sen suhteen, missä määrin ne ovat investoineet omaan käsittelykapasiteettiin. Lisäksi jäteyhtiöt eroavat toisistaan markkinaehtoisten palveluiden sisällössä ja laajuudessa sekä siinä, miten ne ovat organisoineet toimintansa jäteyhtiön ja mahdollisten tytäryhtiöiden välillä. Myös TSV-palveluja ja markkinaehtoisia palveluja koskevat käytännöt ovat historiassa muotoutuneet erilaisiksi paikallisten markkinaolosuhteiden ja muiden tekijöiden vaikutuksesta. Myös markkinoiden kilpailutilanteessa on alueellista vaihtelua. Vaikutusarvioinnissa pyritään tasapainottelemaan tulosten yleistettävyyden ja riittävän yksityiskohtaisella tasolla tehtävän arvioinnin välillä.

Sääntelymuutosten seurauksena kuntien on todennäköisesti sopeutettava toimintaansa ja järjesteltävä sitä uudelleen esimerkiksi myymällä tai lakkauttamalla tytäryhtiöitä, muuttamalla tehtävä- ja omistusjärjestelyjä ja vähentämällä tai lopettamalla jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti yrityksille.

Ulosmyyntirajoitusten yhdenmukaistaminen ei todennäköisesti aiheuta kuntayhtiöissä toimintojen tasaista vähennystä, vaan supistaminen kohdistetaan toiminnan kannalta järkeviin kokonaisuuksiin. Vaikutusten arvioinnissa tulisi riittävällä tavalla ennakoida jäteyhtiöiden toiminnan rakenteelliset muutokset, mikä on käytännössä haastavaa. Lisäksi osa aiemmin markkinaehtoisesti tarjotuista palveluista voi siirtyä TSV-palveluiksi. Siirtymä TSV-palveluksi kuitenkin todennäköisesti vaihtelee alueittain ja käsittelytavoittain.

<sup>3</sup> Suomen Kiertovoima ry:n kootusti toimittamat tiedot ja aikaisemmat jätealan kilpailuneutraliteettia koskevat selvitykset, esim. Avance Attorneys & Owal Group (2025).

<sup>4</sup> Tässä selvityksessä ei oteta kantaa siihen, miten EUT:n ratkaisua tulisi käytännössä soveltaa. Vaikutuksia arvioidaan olettamalla, että jäteyhtiöiden yli 50-prosenttisesti omistamien tytäryhtiöiden liikevaihto lasketaan mukaan emoyhtiön liikevaihtoon ja ulosmyyntiin.

Yksityiskohtainen vaikutusarvio edellyttäisi käytännössä kaikkien 26 jäteyhtiön toiminnan tarkastelua, mukaan lukien ulosmyynnin jakautuminen eri palveluihin sekä yksityisen jätehuoltomarkkinan kapasiteetti ja kilpailutilanne eri käsittelypalveluissa ja alueilla. Tässä selvityksessä vaikutuksia pyritään arvioimaan olennaisin osin aineiston sallimissa rajoissa sekä valtakunnallisesti että alueellisten havaintojen avulla. Arviota tulkittaessa on syytä ottaa huomioon edellä kuvatut haasteet ja epävarmuudet.

### 1.3 Menetelmät ja aineistot

Vaikutusarvio on toteutettu Ympäristöministeriön toimeksiannosta tammi-helmikuussa 2026. Arvioinnin näkökulma on pääasiassa taloustieteellinen, eikä selvityksessä muodosteta oikeudellisia arvioita sääntelymuutoksista tai niiden vaikutuksista. Vaikutusarvion pääpainopiste on ehdotettujen muutosten vaikutuksissa jätehuoltopalveluihin ja jätehuoltomarkkinaan.

Arviointi on yhdistelmä laadullista ja määrällistä arviointia, ja sen menetelminä on käytetty muun muassa dokumenttianalyysejä, kuvailevaa määrällistä arviointia ja taloustieteellisen vaikutusarvioinnin menetelmiä.

Vaikutusarviossa koottiin ja analysoitiin dokumenttianalyysin keinoin selvityksen aihetta koskeva taustoittava kirjallinen aineisto. Kirjallisen aineiston muodostivat muun muassa Ympäristöministeriön tilaamat ja toteuttamat aikaisemmat selvitykset, jätealaa ja kilpailuneutraliteettia koskevat muut selvitykset, toimialaraportit ja muut aineistot. Dokumenttianalyysiä hyödynnettiin läpi selvitystyön toteutuksen.

Haastatteluilla kerättiin tietoa ja syvennettiin ymmärrystä sääntelymuutosten vaikutuksista kuntaomisteisille jäteyhtiöille, jätteenhaltijayrityksille sekä yksityisille jätehuoltoalan yrityksille. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluina Teams- tai puhelinyhteydellä. Haastatteluja toteutettiin kuntaomisteisille jäteyhtiöille (5), jätteen haltijoita edustaville toimialayhdistyksille (2) sekä yksityisille jätehuoltoalan yrityksille (5). Joukossa oli jätehuoltopalveluiden, jätteenpolton ja biokäsittelyn yritysten edustajia. Kaikkiin haastattelukutsuihin ei saatu vastauksia.

Tilinpäätöstarkastelun avulla kerättiin tietoa jäteyhtiöiden markkinaehtoisesta myynnistä ja kustannusrakenteesta. Tietoja täydennettiin osalle jäteyhtiöistä osoitetulla sähköpostikyselyllä. Tilinpäätöstarkastelun ja kustannuslaskennan avulla raportoitii perustietoja markkinaehtoisesta myynnistä jäteyhtiöittäin ja arvioitiin vaikutuksia jäteyhtiöiden yksikkökustannuksiin ja kuntalaisten jätemaksuihin.

Edellä kuvattujen aineistolähteiden lisäksi täydentäviä tietoja muun muassa jäteyhtiöiden käsittelylaitoksista, yksityisten jätehuoltoyritysten palveluverkostosta ja tytäryhtiöiden toiminnasta kerättiin julkisista lähteistä.

Taulukossa 1 on kuvattu selvitysteemoittain keskeiset kysymykset, tutkimusmenetelmät, aineistolähteet ja odotetut tulokset.

Taulukko 1. Selvityksen kysymykset, menetelmät ja aineistolähteet sekä tuotokset teemoittain.

Selvitysteema	Selvityskysymykset	Menetelmät ja aineistolähteet	Tuotokset
1. Vaikutukset jäteyhtiöihin	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mihin ulosmyynti kohdistuu?</li> <li>▪ Kuinka moneen jäteyhtiöön ulosmyyntirajojen tiukentaminen vaikuttaa?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumenttianalyysi</li> <li>▪ Haastattelut</li> <li>▪ Tilinpäätöstarkastelu</li> <li>▪ Kustannuslaskenta</li> </ul>	Kuvaus palveluista, jätejakeista ja asiakkaista, joihin ulosmyynti kohdistuu.

Selvitysteema	Selvityskysymykset	Menetelmät ja aineistolähteet	Tuotokset
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Paljonko markkinaehtoinen myynti vähenee uudessa sääntelytilanteessa?</li> <li>▪ Miten ulosmyyntirajojen tiukentaminen vaikuttaa jäteyhtiöiden toimintaan?</li> <li>▪ Miten TSV-menettelyyn ehdotetut muutokset vaikuttavat jäteyhtiöiden hallinnolliseen taakkaan?</li> </ul>		<p>Kuvaus ehdotettujen ulosmyyntirajojen ylittävien jäteyhtiöiden lukumäärästä ja toiminta-alueesta.</p> <p>Euromääräinen arvio markkinaehtoisen myynnin nykytilanteesta.</p> <p>Euromääräinen arvio markkinaehtoisen myynnin vähenemisestä.</p> <p>Määrällinen arvio vaikutuksesta yhtiöiden kustannuksiin ja tuloihin.</p> <p>Määrällinen arvio vaikutuksista kuntalaisten jätemaksuihin.</p> <p>Laadullinen arvio TSV-menettelyn muutosten hallinnollisista kustannuksista.</p>
2. Vaikutukset kuntiin ja kuntalaisiin	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mitä vaikutuksia muutoksilla on kuntiin ja kuntalaisiin?</li> <li>▪ Kuinka moneen kuntalaiseen muutokset vaikuttaisivat?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumenttianalyysi</li> <li>▪ Jäteyhtiöitä koskevat tulokset</li> </ul>	<p>Laadullinen ja määrällinen arvio vaikutuksista kuntiin ja kuntalaisiin, mukaan lukien vaikutukset jätemaksuihin, palveluiden saatavuuteen sekä kuntien tuloihin ja kustannuksiin.</p> <p>Määrällinen arvio jäteyhtiöiden toiminta-alueella asuvista kuntalaisista.</p>
3. Vaikutukset jätteenhaltijayrityksiin	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Miten ulosmyyntirajan tiukennukset vaikuttavat palveluita ostaviin jätteenhaltijayrityksiin?</li> <li>▪ Miten TSV-menettelyyn ehdotetut muutokset vaikuttavat jätteenhaltijayrityksiin?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumenttianalyysi</li> <li>▪ Haastattelut</li> <li>▪ Jäteyhtiöitä koskevat tulokset</li> </ul>	<p>Laadullinen arvio ulosmyyntirajan tiukennusten vaikutuksista jätteenhaltijayrityksiin, mukaan lukien palveluiden saatavuus ja kustannukset.</p> <p>Laadullinen arvio TSV-menettelyn aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta.</p>

Selvitysteema	Selvityskysymykset	Menetelmät ja aineistolähteet	Tuotokset
4. Vaikutukset yksityisiin jätehuoltoalan yrityksiin	<ul style="list-style-type: none"> <li>Miten ulosmyyntirajan tiukennukset vaikuttavat yksityisten jätehuoltoyritysten toimintaan?</li> <li>Miten TSV-menettelyn muutokset vaikuttavat jätehuoltoyritysten toimintaan?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dokumenttianalyysi</li> <li>Haastattelut</li> </ul>	<p>Määrällinen arvio markkinaehtoisen myynnin vähenemisestä ja liiketoimintamahdollisuuksien lisääntymisestä.</p> <p>Laadullinen arvio muutosten vaikutuksista yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin, työllisyyteen ja investointeihin.</p>
5. Vaikutukset jätehuoltomarkkinaan ja taloudelliset hyvinvointivaikutukset	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mikä vaikutus muutoksilla on koko jätehuoltomarkkinoihin?</li> <li>Mitä kokonaistaloudellisia hyvinvointivaikutuksia muutoksilla on?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dokumenttianalyysi</li> <li>Haastattelut</li> <li>Jäteyhtiöitä ja yksityisiä jätehuoltoalan yrityksiä koskevat tulokset</li> </ul>	<p>Laadullinen arvio muutosten vaikutuksista jätehuoltomarkkinoihin.</p> <p>Laadullinen arvio muutosten hyvinvointivaikutuksista. Vaikutukset taloudelliseen tehokkuuteen, kustannuksiin, investointeihin ja hintoihin.</p>
6. Vaikutukset valtion tuloihin ja menoihin sekä ympäristöön	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mikä vaikutus muutoksilla on valtion tuloihin ja menoihin sekä ympäristöön?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dokumenttianalyysi</li> </ul>	<p>Laadullinen ja määrällinen arvio vaikutuksista valtion tuloihin ja menoihin.</p> <p>Materiaalitori-menettelyn uudistamisen kustannukset sekä laadullinen arvio muista hallinnollisista kustannuksista ja verotuloista.</p> <p>Laadullinen arvio muutosten ympäristövaikutuksista. Vaikutukset kuljetusmatkoihin, päästöihin ja muut ympäristövaikutukset.</p>

## 2 Jätehuoltomarkkinoiden nykytila

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti jätehuoltomarkkinoiden nykytilanne Suomessa vaikutusarvion taustaksi. Luvussa esitellään jätehuollon järjestämisvastuun jakautuminen, jätehuoltopalvelujen markkinoiden toiminta sekä sen keskeiset toimijat. Lisäksi tarkastellaan kuntaomisteisten jätteyhtiöiden markkinaehtois- eli ulosmyynnin nykytilannetta ja jätehuoltomarkkinoiden keskeisiä taloudellisia erityispiirteitä.

### 2.1 Jätehuollon järjestämisvastuu ja kuntien rooli

---

#### Keskeiset havainnot

- » Jätehuollon järjestämisvastuu jakautuu Suomessa jätteen haltijoiden, kuntien ja tuottajavastuujärjestelmien kesken.
  - » Yritykset vastaavat lähtökohtaisesti omasta jätehuollostaan, ja hankkivat jätehuoltopalvelut markkinoilta.
  - » Kunnat voivat tarjota yrityksille jätehuollon palveluita toissijaisen vastuun perusteella (TSV-palvelu), jos palvelua ei ole saatavilla markkinaehtoisesti ja muut palvelun ehdot täyttyvät.
- 

Suomessa vastuu jätehuollon järjestämisestä on jätelain (646/2011) mukaisesti lähtökohtaisesti jätteen haltijalla. Kunnalla on kuitenkin velvollisuus järjestää jätehuolto asumisessa ja vapaa-ajan asumisessa syntyvälle yhdyskuntajätteelle. Lisäksi kunnan vastuulla on järjestää jätehuolto kunnan omassa hallinto- ja palvelutoiminnassa, kuten päiväkodeissa, kouluissa ja virastoissa syntyvälle yhdyskuntajätteelle. Kunnan vastuulle kuuluu myös sellaisissa liikehuoneistoissa syntyvä yhdyskuntajäte, joka kerätään samassa kiinteistössä yhdessä kunnan vastuulle kuuluvan asumisen tai hallinto- ja palvelutoiminnan jätteen kanssa.

Kunnalla on lisäksi vastuu järjestää sellaisen yhdyskuntajätteen jätehuolto, joka kerätään alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä. Kunnan vastuulle kuuluu myös edellä kuvattujen jätteen tuottajien saostus- ja umpisäiliölietteiden jätehuolto, sekä tietyin rajoituksin asumisessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely.

Tiettyjä tuotteita markkinoille saattavat tuottajat vastaavat tuotteidensa jätehuollosta ja kierrätyksestä tuottajavastuun mukaisesti. Tuottajavastuu koskee esimerkiksi pakkauksia, sähkö- ja elektroniikkalaitteita, paristoja ja akkuja, ajoneuvoja sekä renkaiden. Pakkausjätteen erilliskeräys järjestetään kuntien ja pakkausten tuottajayhteisöjen yhteistoiminnassa.

Kunnan on lisäksi järjestettävä muiden kuin sen ensisijaiselle vastuulle kuuluvien jätteiden jätehuolto jätelain mukaisena toissijaisena jätehuoltopalveluna (TSV-palveluna), jos jätteen haltija pyytää palvelua, palvelua ei ole muuten saatavilla markkinoilta ja jäte soveltuu määrältään ja laadultaan kuljetettavaksi ja käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä. Yritykset vastaavat kuitenkin lähtökohtaisesti oman jätehuoltonsa järjestämisestä.

Edellä kuvattu vastuunjako määrittää keskeisesti jätehuollon markkinoiden toimintaa Suomessa, sillä osa jätehuollosta kuuluu kunnan järjestämisvastuulle, kun taas osa jätehuollosta järjestetään suoraan markkinaosapuolten välillä.

## 2.2 Kuntien jätehuoltopalveluiden hinnoittelu

### Keskeiset havainnot

- » Kunnan jätehuolto rahoitetaan jätetaksan mukaisilla jätemaksuilla.
- » Kilpailutilanteessa markkinoilla tarjottavat kunnan jätehuoltopalvelut on hinnoiteltava markkinaehtoisesti kilpailuneutraliteettisäännösten mukaisesti.
- » TSV-palvelut on hinnoiteltava kustannusperusteisesti.

Kunnan vastuulle kuuluva jätehuolto rahoitetaan jätemaksuilla, jotka määräytyvät jätehuoltoviranomaisen hyväksymän jätetaksan mukaisesti. Jättemaksujen tulee kattaa kunnalle jätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, eikä niillä saa kattaa muita menoja. Jättemaksu koostuu tyypillisesti kiinteästä perusmaksusta ja palvelun käyttöön perustuvasta maksusta.

Jos kunta tarjoaa jätehuoltopalveluita yrityksille kilpailutilanteessa markkinoilla, palvelut on hinnoiteltava markkinaperusteisesti kilpailuneutraliteettia koskevien säännösten mukaisesti. Kunnan kuntavastuulliseen jätehuoltoon liittyviä kustannuksia tai hyötyjä ei saa siirtää markkinaehtoisen toiminnan hintoihin kilpailua vääristävällä tavalla. Markkinaehtoinen toiminta on lisäksi eriytettävä kirjanpidossa kunnan vastuulle kuuluvasta jätehuollosta.

Kunnan toissijaisen vastuun nojalla yrityksille tarjottavat jätehuoltopalvelut (TSV-palvelut) hinnoitellaan kustannusperusteisesti eivätkä ne saa alittaa vastaavasta jätelain 32 §:n mukaisesta kunnan jätehuoltopalvelusta perittäviä maksuja. Jäteasemien vastaanottomaksut määräytyvät jätehuoltoviranomaisen hyväksymän taksan mukaisesti, ja niiden tulee olla kohtuullisia ja julkisesti saatavilla.<sup>5</sup>

Toissijaisen jätehuoltopalvelun käyttö edellyttää pääsääntöisesti, että jätteen haltija on ilmoittanut jätehuoltotarpeestaan Materiaalitori-palvelussa. Jos palvelua ei tämän jälkeen ole saatavilla markkinaehtoisesti, kunta voi tarjota jätehuoltopalvelun toissijaisen vastuun perusteella. Materiaalitori-menettelyä ei kuitenkaan edellytetä, jos jätehuoltopalvelun tarve on vähäinen (alle 2 000 euroa vuodessa) tai jos palvelun tarve on kiireellinen ja ennalta arvaamaton.

## 2.3 Yritysten jätehuoltopalvelut

### Keskeiset havainnot

- » Yritykset ostavat jätehuoltopalveluita markkinoilla toimivilta jätehuoltoalan yrityksiltä sekä kuntien jäteyhtiöiltä markkinaehtoisen- eli ulosmyynnin puitteissa tai TSV-palveluina.
- » Yritysten jätehuoltopalvelut sisältävät jätteen keräyksen, kuljetuksen, vastaanoton, lajittelun, esikäsittelyn sekä varsinaisen käsittelyn tai hyödyntämisen.
- » Yritystoiminnassa syntyy monenlaisia jättejakeita, jotka ohjataan materiaalikierrätykseen, biologiseen käsittelyyn, energiahyödyntämiseen tai loppusijoitukseen.

Yritykset hankkivat jätehuoltopalveluita markkinoilla toimivilta jätehuoltoalan yrityksiltä sekä kuntien jätehuoltoyhtiöiltä näiden markkinaehtoisen toiminnan puitteissa tai kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun (TSV-palvelun) perusteella. Yritykset voivat ostaa keräys-, kuljetus- ja käsittelypalveluja kokonaispalveluna tai erillisinä palveluina tai ne voivat kuljettaa jätteet itse jäteasemille tai käsittelylaitoksiin.

<sup>5</sup> Jätelaki 646/2011.

Yritysten pienkuormia vastaanottavat kuntien jäteasemat, jätekeskukset ja muut kierrätyspisteet sekä yritysten käsittelylaitokset ja muut vastaanottopisteet. Kokonaispalvelussa jäte kerätään yrityksen kiinteistöltä tai jätteen syntypaikalta ja kuljetetaan käsittelyyn.<sup>6</sup> Tarjotessaan keräys- ja kuljetuspalveluita kunnat hankkivat kuljetukset käytännössä yksityisiltä jätehuoltoalan yrityksiltä ja määrittelevät vastaanottoaikaan, johon jätteet kuljetetaan käsiteltäviksi. Jätehuoltopalvelujen tarjonta ja markkinatoimijoiden määrä vaihtelevat alueittain sekä jätėjakeittain- tai palveluittain.

Yritystoiminnassa syntyvä jäte koostuu esimerkiksi rakennus- ja purkujätteestä, biojätteestä, pakkausjätteistä ja muista erilliskerättävistä jakeista, sekajätteestä, vaarallisista jätteistä sekä teollisuuden prosessijätteistä. Lisäksi yritystoiminnassa syntyy esimerkiksi maa-aineksia ja pilaantuneita maita.

Jätteet toimitetaan vastaanotto-, lajittelu- ja käsittelylaitoksiin. Sekajäte hyödynnetään Suomessa pääosin energiana jätteenpolttolaitoksissa tai esikäsittelyn jälkeen jättepolttoaineena rinnakkaispoltoissa. Biojäte käsitellään biokaasu- ja kompostointilaitoksissa, joissa siitä tuotetaan biokaasua sekä maanparannus- ja lannoitevalmisteita. Rakennus- ja purkujäte lajitellaan työmailla tai käsittelylaitoksissa, minkä jälkeen jäte ohjataan materiaalikierrätykseen, uudelleenkäyttöön tai muuhun käsittelyyn. Sekalainen purkujäte voidaan ohjata energiahyödyntämiseen. Lajittelussa syntyvä rejekti eli käsittelyjäänös sekä muu jäte, jota ei voida hyödyntää materiaalina tai energiana, loppusijoitetaan kaatopaikoille.

Vaaralliset jätteet toimitetaan niille tarkoitettuihin vastaanotto- ja käsittelylaitoksiin. Rakentamisessa syntyvät maa-ainekset voivat olla pilaantumattomia tai pilaantuneita. Pilaantumattomat maa-ainekset hyödynnetään ensisijaisesti maanrakentamisessa tai sijoitetaan maankaatopaikoille. Pilaantuneet maa-ainekset puolestaan puhdistetaan paikan päällä tai toimitetaan luvanvaraisiin käsittelylaitoksiin puhdistettaviksi. Mikäli maa-aineksia ei voida puhdistaa tai hyödyntää, ne loppusijoitetaan pilaantuneiden maa-ainesten käsittelyalueille tai kaatopaikoille.

Suomessa syntyi vuonna 2023 noin 122 miljoonaa tonnia jätettä. Valtaosa jätteestä, noin 77 prosenttia, syntyi kaivostoiminnassa ja louhinnassa. Ilman kaivostoiminnan jätteitä kokonaisjättemäärä oli noin 28 miljoonaa tonnia. Tästä rakentamisessa syntyvä jäte muodosti noin 12 miljoonaa tonnia, teollisuudessa syntyvä jäte 10 miljoonaa tonnia sekä kotitalouksissa ja palvelutoiminnassa syntyvä jäte noin 2,9 miljoonaa tonnia.<sup>7</sup> Yhdyskuntajätettä syntyi vuonna 2023 noin 2,6 miljoonaa tonnia, josta arviolta kaksi kolmasosaa syntyi kotitalouksissa. Kaikki syntyvä jäte ei kuitenkaan ohjaudu jätehuoltopalveluiden markkinoille, vaan osa jätteistä käsitellään yritysten omissa prosesseissa. Yritysten jätehuoltopalveluiden markkinat kohdistuvat pääasiassa yhdyskuntajätteen sekä muun yritystoiminnassa, kuten rakentamisessa ja teollisuudessa, syntyvän jätteen jätehuoltoon.

## 2.4 Markkinatoimijat yritysten jätehuoltopalveluissa

Yritysten jätehuoltopalveluita tarjoavat yksityiset jätehuoltoalan yritykset sekä kuntaomisteiset jätteyhtiöt ja niiden tytär- ja osakkuusyhtiöt. Lisäksi markkinoilla toimii muita kunta- tai valtio-omisteisia yhtiöitä. Tässä vaikutusarviossa tarkastellaan kuntaomisteisiä yhtiöitä ja niiden enemmistöomisteisia tytäryhtiöitä sekä yksityisiä jätehuoltoalan yrityksiä.

<sup>6</sup> Kokonaispalveluun voi kuulua myös muita palveluita, kuten suunnittelu, jäteasiat ja raportointi.

<sup>7</sup> Tilastokeskus (2023). Loput alle 3 miljoonaa tonnia jätettä syntyi sähkö-, kaasun- ja lämpöhuollon toimialalla, vesihuolto-, viemäri- ja jätevesihuollossa ja muilla toimialoilla.

### 2.4.1 Kuntaomisteiset jäteyhtiöt ja tytäryhtiöt

#### Keskeiset havainnot

- » Ulosmyyntiä koskevat säädösmuutokset koskevat kuntaomisteisia jäteyhtiöitä, joita on yhteensä 26. Suomalaisista noin 70 prosenttia asuu yhtiömuotoisten jäteyhtiöiden toiminta-alueella.
- » Kymmenellä yhtiömuotoisella jäteyhtiöllä on yhteensä 13 yli 50-prosenttisesti omistettua tytäryhtiötä, jotka tarjoavat jätehuoltopalveluita yrityksille. Tytäryhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto on noin 45 miljoonaa euroa.
- » EUT:n ratkaisu muuttaa vakiintunutta tulkintaa tytäryhtiöiden asemasta sidosyksikkösääntelyssä: tytäryhtiöiden toiminta huomioidaan jatkossa osana sidosyksiköiden ulosmyyntiä. Tätä selvitystä tehdessä ratkaisun yksityiskohtaiseen soveltamiseen liittyvät kysymykset olivat vielä osittain avoimia.

Kunnat hoitavat jätehuoltoa itsenäisesti tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Jätehuollon operatiivisia tehtäviä hoitavat kuntien perustamat yksiköt, joita voidaan kutsua kuntaomisteisiksi jäteyhtiöiksi tai jätelaitoksiksi. Ne toimivat osakeyhtiöinä, liikelaitoksina tai kuntayhtyminä.

Suomessa toimii 26 kuntien omistamaa jäteyhtiötä, 4 kuntayhtymää ja yksi liikelaitos. Lisäksi osassa kunnista jätehuolto on järjestetty kunnan organisaation sisällä taseyksikkönä. Kuntien yhdessä omistamissa jäteyhtiöissä omistus jakautuu tyypillisesti omistajakuntien asukasmäärän suhteessa. Kuntien omistamat jäteyhtiöt on yleensä tulkittu kuntien sidosyksiköiksi, jolloin niihin sovelletaan hankintalain sidosyksiköitä koskevia säännöksiä, kuten ulosmyyntirajoituksia.

Jätehuoltonsa järjestää 32 kuntaa ilman erillistä yhtiötä, liikelaitosta tai kuntayhtymää kunnan omana toimintana.<sup>8</sup> Valtaosa suomalaisista asuu kuitenkin alueella, jossa jätehuollon operatiivisesta toiminnasta vastaa kunnallinen jäteyhtiö, liikelaitos tai kuntayhtymä. Näiden toimijoiden alueella asuu noin 95 prosenttia väestöstä, ja yhtiömuotoisten jäteyhtiöiden toimialueella noin 70 prosenttia suomalaisista.<sup>9</sup>

Osa kuntaomisteisista jäteyhtiöistä on perustanut tytäryhtiöitä, jotka toimivat pääasiassa yrityksille tarjottavien jätehuoltopalveluiden markkinoilla. Kuntaomisteisista jäteyhtiöistä kymmenen omisti tytäryhtiön. Tytäryhtiöitä oli yhteensä 13.<sup>10</sup> Tytäryhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto vuoden 2024 lopussa oli yhteensä noin 45 miljoonaa euroa, ja liikevaihdon mediaani noin 2,5 miljoonaa euroa.<sup>11</sup> Tytäryhtiöiden koko vaihtelee alle 0,5 miljoonan euron liikevaihdosta lähes 20 miljoonan euron liikevaihtoon. Yksittäisillä tytäryhtiöillä on siis merkittävä vaikutus kokonaisliikevaihtoon. Liikevaihto muodostaa pienen osa Suomen jätehuoltopalvelujen kokonaismarkkinasta, mutta yksittäisillä alueilla tytäryhtiöiden osuus yrityksille tarjottavista palveluista voi olla merkittävä.

Tytäryhtiöt toimivat pääasiassa niitä omistavien jäteyhtiöiden toiminta-alueilla Länsi-Suomessa, Keski-Suomessa, Pirkanmaalla, Kaakkois-Suomessa sekä Pohjois-Suomessa. Kolme tytäryhtiötä ilmoittaa tarjoavansa palveluita valtakunnallisesti.

Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden ja niiden tytäryhtiöiden toimintaa säätelevät muun muassa hankintalain sidosyksikköjä koskevat säännökset sekä kuntalain ja kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely.<sup>12</sup> EUT:n ratkaisu muuttaa

<sup>8</sup> Ks. Avance Attorneys & Owal Group (2025); kuntaliiton toimittamat tiedot.

<sup>9</sup> Väestömäärät jäteyhtiöiden, -laitosten ja kuntayhtymien alueella on kerätty Suomen Kiertovoima ry:n nettisivulta helmikuussa 2026.

<sup>10</sup> Lisäksi Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä omistaa 80 % Uudenmaan Voima Oy:stä.

<sup>11</sup> Yhden tytäryhtiön liikevaihdoksi on ilmoitettu nolla euroa, eikä sitä ole laskettu mukaan mediaaniin. Mediaani olisi 1,6 miljoonaa euroa tämän yhtiön tiedot huomioiden.

<sup>12</sup> Kilpailuneutraliteettisääntely silloin, kun tytäryhtiöt toimivat markkinoilla.

kuitenkin vakiintunutta tulkintaa tytäryhtiöiden asemasta sidosyksikkösääntelyssä: tytäryhtiöiden toiminta huomioidaan jatkossa tietyiltä osin osana sidosyksiköiden ulosmyyntiä. EUT:n ratkaisun yksityiskohtaiseen soveltamiseen liittyvät kysymykset olivat tätä vaikutusarviota valmisteltaessa vielä osittain avoinna. Tämä selvitys on laadittu olettaen, että jäteyhtiöiden yli 50-prosenttisesti omistamien tytäryhtiöiden liikevaihto lasketaan täysimääräisesti osaksi omistajayhtiön ulosmyyntiä ja kokonaisliikevaihtoa.<sup>13</sup> Laskelmissa ei ole huomioitu esimerkiksi osakkuusyhtiöitä tai yhteisyrityksiä. Lisäksi laskelmassa ei ole huomioitu esimerkiksi sitä, miten esimerkiksi konsernien sisäinen myynti käsitellään, vaan laskelma on laadittu edellä kuvatuilla yksinkertaistetuilla oletuksilla.

## 2.4.2 Yksityiset jätehuoltoalan yritykset, markkinoiden koko ja rakenne

### Keskeiset havainnot

- » Jätehuoltomarkkina voidaan jakaa osamarkkinoihin, joiden välillä toimintalogiikka ja markkinatoimijoiden roolit vaihtelevat.
- » Kuljetusmarkkinan koko on arviolta alle 400 miljoonaa euroa, ja markkinalla toimii vain yksityisiä yrityksiä.
- » Käsittelymarkkinan koko on arviolta 800 miljoonaa euroa.
- » Yksityisten jätehuoltoalan yritysten lisäksi käsittelymarkkinalla toimii kuntaomisteisia sekä osin muita julkisomisteisia yhtiöitä, joilta yksityiset jätehuoltoalan yritykset ostavat erityisesti jätteiden energiahyödyntämiseen, biokäsittelyyn ja loppusijoitukseen liittyviä palveluita.

Jätehuoltomarkkina voidaan jakaa osamarkkinoihin, joiden välillä toimintalogiikka, taloudelliset erityispiirteet sekä yksityisten yritysten sekä kuntaomisteisten yhtiöiden ja niiden tytäryhtiöiden roolit vaihtelevat. Ylätasolla markkina voidaan jakaa jätteiden kuljetukseen ja jätteiden käsittelyyn. Jätehuoltomarkkinan koko on toimialaselvitysten perusteella noin 1,2 miljardia euroa, josta kuljetusmarkkinan osuudeksi voidaan arvioida karkeasti noin 400 miljoonaa euroa ja jätteiden käsittelyn ja loppusijoituksen markkinan osuudeksi noin 800 miljoonaa euroa.<sup>14</sup>

Jätteenkuljetuksen osamarkkina sisältää jätteen kuormauksen, kuljettamisen ja kuorman tyhjennyksen.<sup>15</sup> Kuljetusmarkkinoilla toimii käytännössä vain yksityisiä yrityksiä. Kuntaomisteiset jäteyhtiöt sekä kunnat hankkivat kuljetuspalvelut pääosin yksityisiltä kuljetusalan ja kiertotalouden yrityksiltä. Tilastokeskuksen toimialatilastojen ja toimialaselvitysten perusteella kuljetusyrityksiä voidaan arvioida olevan alle 200. Yritykset ovat pääasiassa paikallisesti tai alueellisesti toimivia mikro- tai pienyrityksiä, mutta joukossa on muutamia usean maakunnan alueella tai valtakunnallisesti toimivia kuljetusyrityksiä.<sup>16</sup> Osa yrityksistä toimii pelkässä kuljetuksessa, kun taas osa tarjoaa kuljetuksen lisäksi vaihtelevasti myös omia käsittelypalveluita.

Jätteiden käsittely sisältää jätteen käsittelyn, materiaali kierrätyksen ja muun hyödyntämisen sekä jätteiden loppusijoituksen.<sup>17</sup> Käsittelymarkkinan koko oli arvioilta 800 miljoonaa euroa, ja markkinalla toimi toimialaselvitysten perusteella alle 130 yritystä vuonna 2024.

Yksityisten kierrätys- ja käsittely-yritysten määrä vaihtelee Tilastokeskuksen yritysrekisterin perusteella huomattavasti alueittain. Yksityisten jätehuoltoyritysten palvelut keskittyvät keräyksen ja kuljetuksen lisäksi materiaalien

<sup>13</sup> Tässä selvityksessä ei oteta kantaa tai anneta suosituksia siitä, miten EUT:n ratkaisua käytännössä sovelletaan.

<sup>14</sup> Markkinan kokoon on laskettu sekä yksityiset yritykset että kunta- ja valtio-omisteiset yhtiöt, ja se koskee sekä asumisen että yritysten jätteitä.

<sup>15</sup> Markkinaa on kuvattu laajemmin selvityksessä Avance Attorneys & Owal Group (2025).

<sup>16</sup> Avance Attorneys & Owal Group (2025).

<sup>17</sup> Kierrätys tarkoittaa materiaalin palauttamista takaisin tuotantoon. Jätteen hyödyntäminen voi tapahtua suoraan energiana (jätteen polttaminen lämmön ja sähkön tuottamiseksi) tai epäsuorasti polttoaineena (esim. biokaasun, bioetanolin ja kierrätyspolttoaineen tuotanto). Loppukäsittely on Suomessa käytännössä jätteen kaatopaikkasijoitusta.

kierrätykseen ja käsittelyyn. Erityisesti energiahyödyntämiseen eli polttoon ja jätteiden loppusijoitukseen liittyviä palveluita yritykset ostavat kuntaomisteisilta jäteyhtiöiltä, jotka omistavat merkittävän osan tähän liittyvästä infrastruktuurista. Biokäsittelyssä toimii yksityisiä yrityksiä, valtio-omisteinen Gasum Oy ja kuntaomisteisten jäteyhtiöiden omia biokäsittelylaitoksia.

Yritysjätteiden käsittelyn infrastruktuuriin kuuluvat muun muassa jäteasemat, jätekeskukset ja muut vastaanottopisteet, käsittely- ja materiaalikierrätyslaitokset, biokäsittelylaitokset, jätteenpolto- ja rinnakkaispolttolaitokset sekä kaatopaikat. Jätehuollon infrastruktuuria ja sen toimijarakennetta on kuvattu tarkemmin aikaisemmissa selvityksissä.<sup>18</sup>

## 2.5 Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti nykytilanteessa

### Keskeiset havainnot

- » Ennen EUT:n ratkaisua vuonna 2024 jäteyhtiöiden ulosmyynti oli yhteensä noin 26 miljoonaa euroa ja muodosti keskimäärin 5,6 % yhtiöiden liikevaihdosta.
- » Jäteyhtiöiden yli 50-prosenttisesti omistamien tytäryhtiöiden liikevaihto oli noin 45 miljoonaa euroa vuonna 2024.
- » Tytäryhtiöt huomioiden ulosmyynti oli yhteensä 71 miljoonaa euroa, ja keskimäärin 12 % yhtiöiden liikevaihdosta.
- » Ulosmyynti muodostuu pääasiassa jätteen käsittelypalveluista, erityisesti jätteenpolttopalveluista, kaatopaikkasijoituksesta ja biokäsittelystä, ja vähäisemmissä määrin kiinteistökeräyksestä. Tytäryhtiöiden huomioimisen myötä ulosmyynti sisältää osittain erikoistuneempia palveluita.
- » Yleisimmät ulosmyyntiä koskevat jättejakeet ovat rakennus- ja purkujäte, sekajäte, maa-ainekset, teollisuusjätteet, biojäte ja lietteet.
- » Jätehuoltoalan kuljetus- ja käsittelypalveluita tarjoavat yritykset ostavat kuntaomisteisiltä jäteyhtiöiltä erityisesti jätteenpolto- ja loppusijoituspalveluita, sekä biokäsittelypalveluita ulosmyynnin kautta.

Kuntaomisteiset jäteyhtiöt hoitavat ensisijaisesti kuntien vastuulle kuuluvan jätehuollon operatiivisia tehtäviä, mutta tarjoavat tietyin edellytyksin myös yritysten jätehuoltopalveluita markkinoilla. Jäteyhtiöiden markkinaehtoista toimintaa rajoittavat hankintalain sidosyksiköitä koskevat ulosmyyntisäännökset.

Jäteyhtiöiden markkinaehtoisen myynnin laajuus ja sisältö vaihtelevat jäteyhtiöittäin. Jäteyhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto ennen EUT:n ratkaisua vuonna 2024 oli noin 423 miljoonaa euroa, eli noin 16 miljoonaa euroa yhtiötä kohden. Ennen EUT:n ratkaisua kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti 26 jäteyhtiössä oli yhteensä noin 26 miljoonaa euroa.<sup>19</sup> Markkinaehtoinen myynti muodosti keskimäärin 5,6 prosenttia jäteyhtiöiden liikevaihdosta, vaihdellen yhtiöittäin välillä 0–9,7 prosenttia.

EUT:n ratkaisun myötä myös jäteyhtiöiden tytäryhtiöiden toiminta soveltuvin osin huomioidaan osana liikevaihtoa ja ulosmyyntiä. Tällöin jäteyhtiöiden ulosmyynnin kokonaisarvo on arviolta 71 miljoonaa euroa, josta noin 45 miljoonaa euroa muodostuu tytäryhtiöiden liikevaihdosta ja noin 26 miljoonaa euroa jäteyhtiöiden omasta markkinaehtoisesta myynnistä. Näin tarkasteltuna ulosmyynti vastaa noin 15 prosenttia jäteyhtiöiden yhteenlasketusta, noin 468 miljoonan euron, liikevaihdosta.

<sup>18</sup> Esim. Avance Attorneys & Owal Group (2025).

<sup>19</sup> Tiedot on kerätty yhtiöiden vuoden 2024 tilinpäätöksistä. Puuttuvia tietoja on täydennetty Suomen Kiertovoima ry:n jäsenten ilmoittamilla tiedoilla. Kahden yhtiön osalta tietoja ei ollut saatavilla, niiden osalta on käytetty keskimääräistä prosenttiosuutta liikevaihdosta (5,6 %).

Kuntaomisteiset jäteyhtiöt ovat valinneet erilaisia strategioita markkinaehtoisen toimintansa järjestämiseen. Osalla jäteyhtiöistä ei ole markkinaehtoista ulosmyyntiä, tai sen rooli on hyvin vähäinen. Toisissa jäteyhtiöissä markkinaehtoisia palveluja tarjotaan sekä jäteyhtiön oman ulosmyynnin että tytäryhtiöiden kautta. Joissakin kunnissa on lisäksi linjattu, että uusia markkinoilla toimivia tytäryhtiöitä ei perusteta, ja että tytäryhtiöiden toiminnan tulee liittyä kunnan toimialaan.<sup>20</sup> Myös toissijaisen vastuun nojalla tarjottavien palvelujen (TSV-palvelujen) ja markkinaehtoisten palvelujen käytännön järjestämisessä on jäteyhtiöiden välillä eroja.

Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti kohdistuu useisiin eri palveluihin ja jätėjakeisiin, ja sen tarkka jakautuminen vaihtelee jäteyhtiöittäin. Myynnin jakautumisesta eri palveluihin ja jätėjakeisiin ei ole saatavilla täsmällisiä euromääräisiä arvioita. Aikaisempien selvitysten perusteella markkinaehtoinen myynti painottuu kuitenkin vastaanotto- ja käsittelypalveluihin. Näihin sisältyvät jätteen vastaanotto, punnitus, lajittelu ja esikäsittely sekä jätteen ohjaaminen jatkokäsittelyyn. Käsittelypalveluissa korostuvat erityisesti jätteen energiahyödyntäminen eli jätteenpoltto, kaatopaikalle tapahtuva loppusijoitus ja biojätteen käsittely.<sup>21</sup>

Osalla jäteyhtiöistä markkinaehtoisiin palveluihin kuuluu myös yritysätteiden kiinteistökeräystä. Tällöin jäteyhtiö hankkii kuljetuspalvelun yksityiseltä jätehuoltoyritykseltä, mutta jäte toimitetaan kuntayhtiön käsittelyyn. Joissakin jäteyhtiöissä markkinaehtoiseen toimintaan luetaan lisäksi muita palveluita, kuten jätekeskusten maa-alueiden vuokraus jätehuoltoalan yrityksille, tuottajavastuuseen liittyvät vastaanottopalvelut tai muu palvelu- tai tuotemyynti.

Jätėjakeittain tarkasteltuna markkinaehtoinen myynti koostuu pääosin rakennus- ja purkujätteestä sekä niihin liittyvistä jakeista, sekajätteestä ja muista energiahyödyntämiseen ohjattavista jätteistä, maa-aineksista, teollisuusjätteistä, biojätteistä ja muista erilliskerättävistä jakeista sekä lietteistä ja kaivojätteistä. Lisäksi joukossa on pienempiä määriä vaarallisia jätteitä ja erityisjätteitä, kuten terveydenhuollon jätteitä.<sup>22</sup>

EUT:n ratkaisun myötä ulosmyyntiin lasketaan myös jäteyhtiöiden tytäryhtiöiden toiminta soveltuvin osin. Tytäryhtiöiden palvelut sisältävät esimerkiksi maa- ja kiviainesten vastaanottoa ja käsittelyä, polttoaineena hyödynnettävien jätteiden käsittelyä, lämmöntuotantoa, pilaantuneiden maiden vastaanottoa, biokaasun tuotantoa ja jakelua sekä erikoistuneempia palveluita kuten tietoturvamateriaalien käsittelyä.

Markkinaehtoisten palvelujen asiakkaita ovat sekä elinkeinoelämän jätteenhaltijat että jätehuoltoalalla toimivat yritykset. Elinkeinoelämän jätteenhaltijat ovat tyypillisesti rakennusalan, kiinteistöhuollon, kaupan, logistiikan, teollisuuden (erityisesti pienet yritykset), maatalouden ja vesihuollon toimijoita.<sup>23</sup> Jätehuoltoalan asiakasyritysten joukossa on sekä pieniä kuljetusyrityksiä että monipuolisia käsittely- ja kierrätyspalveluja tarjoavia yrityksiä. Näiden yritysten ostamat palvelut kuntaomisteisilta jäteyhtiöiltä koskevat erityisesti jätteenpoltoa ja kaatopaikkasijoitusta, mutta myös esimerkiksi biokäsittelyä. Jätehuoltoalan yritysten osuudesta jäteyhtiöiden ulosmyynnissä ei ole saatavissa tarkkaa kokonaisarviota, mutta jäteyhtiöiden toimittamien tietojen perusteella voidaan arvioida, että käsittely- ja kierrätyspalveluja tarjoavat yritykset muodostavat merkittävän osan markkinaehtoisten palveluiden

<sup>20</sup> Jyväskylän kaupunki (2023).

<sup>21</sup> Ulosmyynnin rakennetta on tarkasteltu jäteyhtiöiden ilmoittamien tietojen perusteella. Yhtiöt listasivat yleisimmät ulosmyynnin palvelut ja jätėjakeet järjestyksessä.

<sup>22</sup> Owal Group Oy & Avance (2025), Suomen Kiertovoima ry:n toimittamat tiedot (2025).

<sup>23</sup> Owal Group Oy & Avance (2025).

asiakkaista.<sup>24</sup> Kuntaomisteiset jäteyhtiöt hankkivat puolestaan yksityisiltä yrityksiltä kuljetuspalvelujen lisäksi myös joitakin käsittelypalveluja, kuten rakennus- ja purkujätteen käsittelyä.<sup>25</sup>

Markkinaehtoisen ulosmyynnin lisäksi jätteen tuottajat ja jätehuoltoalan yritykset ostavat kuntaomisteisilta jäteyhtiöiltä käsittelypalveluita TSV-palvelun nojalla. TSV-palvelut sisältävät käytännössä samoja palveluita ja jättejakeita kuin markkinaehtoisesti tarjotut palvelut.<sup>26</sup>

## 2.6 Jätehuoltomarkkinoiden taloudelliset erityispiirteet

### Keskeiset havainnot

- » Jätteen käsittelyyn liittyy merkittäviä mittakaavaetuja ja suuria kiinteitä investointeja, minkä vuoksi käsittelymarkkinoilla voi olla alueellisia luonnollisen monopolin piirteitä.
- » Mittakaavaetujen seurauksena käsittelyn yksikkökustannukset alenevat käsiteltävän jätemäärän kasvaessa.
- » Rinnakkaisten käsittelylaitosten rakentaminen ei ole välttämättä taloudellisesti tehokasta, jos se johtaa laitosten toimimiseen vajaakapasiteetilla.
- » Jätteiden kuljetuksessa on sekä mittakaava- että tiheysetuja: rinnakkaisten reittien sijaan on taloudellisesti tehokkaampaa lisätä tyhjennyskohteita olemassa oleville reiteille.

Jätehuollon markkinaan liittyy taloudellisia erityispiirteitä, jotka vaikuttavat siihen, millä edellytyksillä markkinat voivat toimia tehokkaasti.<sup>27</sup> Vaikutusarvion kannalta keskeisin piirre on erityisesti jätteen käsittelyyn liittyvät mittakaavaedut. Jätteen käsittelyssä kiinteät kustannukset ovat tyypillisesti suuria, ja käsittelyinfrastruktuuri, kuten jätteenpolttolaitokset, rinnakkaispolttolaitokset sekä biolaitokset, edellyttää suuria ja pitkäkestoisia investointeja. Mittakaavaeduista seuraa, että yksikkökustannukset alenevat käsiteltävän jätemäärän kasvaessa, kun kiinteät kustannukset jakautuvat suuremmalle volyymille. Myös käsittelyn lisäkustannukset voivat pienentyä volyymin kasvaessa.

Mittakaavaetujen vuoksi käsittelylaitosten toiminta edellyttää usein tietyn minimivolyymin ollakseen taloudellisesti kannattavaa. Kuljetuskustannusten ja ympäristövaikutusten takia käsittely on kannattavampaa järjestää kohtuullisen lähellä jätteen syntypaikkaa. Näiden tekijöiden seurauksena jätteiden käsittelyyn voi muodostua alueellisen luonnollisen monopolin piirteitä: alalle tulon esteet ovat suhteellisen korkeat, ja tietyllä alueella voi toimia taloudellisesti tehokkaasti vain rajallinen määrä käsittelylaitoksia. Luonnollisessa monopolissa yhden toimijan tuottama palvelu voi olla kustannuksiltaan edullisempi kuin useiden rinnakkaisten toimijoiden tuottama palvelu, jos mittakaavaedut ovat suuret suhteessa markkinan kokoon. Mittakaavaetujen vuoksi rinnakkaisten käsittelylaitosten rakentaminen ei välttämättä ole taloudellisesti tehokasta, jos se johtaa laitosten toimimiseen vajaakapasiteetilla. Vastaavasti jo olemassa olevan käsittelykapasiteetin vajaakäyttö voi nostaa yksikkökustannuksia ja heikentää investointien kannattavuutta. Mittakaavaedut vaikuttavat sekä jo toimivien käsittelylaitosten tai yritysten että markkinoille pyrkivien uusien toimijoiden toimintamahdollisuuksiin.

<sup>24</sup> Kyselyssä 8/11 vastanneesta jäteyhtiöstä ilmoitti vähintään yhden jätehuollon käsittelypalveluita tarjoavan yrityksen yhdeksi kolmesta suurimmista markkinaehtoisten palveluiden asiakkaista. Pelkkiä kuljetuspalveluita tarjoavien yritysten määrä markkinaehtoisten palveluiden asiakkaissa oli luonnollisesti vielä suurempi.

<sup>25</sup> Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden haastattelut.

<sup>26</sup> TSV-palveluita on kuvattu selvityksessä Avance Attorneys & Owal Group (2025).

<sup>27</sup> Esimeriksi Competition and Consumer Protection Commission (2018) sekä Beccarello & Di Foggia (2023) ja niissä viitatu lähteet.

Myös jätteen kuljetuksessa esiintyy mittakaava- ja tiheysetuja. Kuljetusten yksikkökustannukset alenevat, kun kuljetettavan jätteen määrä kasvaa ja tyhjennyskohteita voidaan lisätä olemassa oleville reiteille uusien reittien perustamisen sijaan. Kuljetuksessa syntyy lisäksi tiheysetuja: mitä lähempänä tyhjennyskohteet sijaitsevat toisiaan, sitä pienemmät ovat polttoaine- ja työvoimakustannukset. Tämä korostuu erityisesti harvaan asutuilla alueilla, joissa pitkät kuljetusmatkat lisäävät kustannuksia, päästöjä ja muita ympäristövaikutuksia.

Edellä kuvattu jätehuoltomarkkinoiden rakenne ja kuntaomisteisten jäteyhtiöiden rooli markkinoilla muodostavat lähtökohdan seuraavassa luvussa tarkasteltaville ulosmyyntirajojen ja TSV-palvelun muutosten vaikutuksille.

## 3 Vaikutusten arviointi

Tässä luvussa arvioidaan sääntelymuutosten keskeiset vaikutukset kuntaomisteisiin jäteyhtiöihin, kuntiin ja kuntalaisiin, jätteen tuottajayrityksiin, jätehuoltoalan yrityksiin sekä jätehuotomarkkinoihin. Lisäksi tarkastellaan rajoitetusti vaikutuksia valtion tuloihin ja menoihin sekä ympäristöön.

### 3.1 Vaikutukset kuntaomisteisiin jäteyhtiöihin

#### Keskeiset havainnot

- » EUT:n ratkaisusta seuraava tytäryhtiöiden liikevaihdon huomioiminen yhdessä ehdotettujen ulosmyyntirajojen muutosten kanssa johtaisi siihen, että merkittävä osa jäteyhtiöistä ylittäisi nykyiset tai ehdotetut ulosmyyntirajat.
- » Nykyisen 10 prosentin ulosmyyntirajan ylittäisi 6 yhtiötä.
- » Ehdotetun 5 prosentin ja 500 000 euron rajan ylittäisi 19 yhtiötä.
- » Pelkän 5 prosentin rajan ylittäisi 16 yhtiötä.
- » Ehdotetut sääntelymuutokset vähentäisivät markkinaehtoista toimintaa yhteensä arviolta noin 48–58 miljoonalla eurolla vuodessa. Pelkkä EUT:n ratkaisu ilman ulosmyyntirajan kiristämistä vähentää sallittua ulosmyyntiä toteutuneeseen verrattuna laskennallisesti noin 24 miljoonalla eurolla vuodessa.
- » Markkinaehtoisen myynnin väheneminen vähentää jäteyhtiöiden käsittelemää jättemäärää ja kasvattaa yksikkökustannuksia sekä painetta korottaa kuntalaisten jätemaksuja.
- » Polttokäsittelyn osalta ulosmyyntirajoituksen tiukentaminen johtaisi todennäköisesti yritysjetteen polttokäsittelyn saatavuuden heikentymiseen valtakunnallisesti. Vastaavat vaikutukset ovat paikallisesti mahdollisia kaatopaikkasijoituksen ja jäteasematoiminnan osalta.
- » Biokäsittelyn osalta markkinoilla on markkinaehtoisesti toimivia palveluntarjoajia. Jäteyhtiöiden näkökulmasta ulosmyyntirajoitusten tiukentaminen voi kuitenkin johtaa yksikkökustannusten kasvuun ja paikallisten käsittelylaitosten toiminnan sopeuttamiseen.
- » Lisäksi ehdotetut muutokset vaikuttavat toimintojen uudelleenjärjestelyjen kautta muun muassa jäteyhtiöiden hallinnollisiin kustannuksiin ja vähentävät jäteyhtiöiden tuloja.

Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoisten jätehuoltopalveluiden asiakkaita ovat edellä kuvatulla tavalla jätteen tuottajayritykset sekä jätehuotomarkkinoilla toimivat yksityiset jätehuoltoalan yritykset.<sup>28</sup> Markkinaehtoinen toiminta koostuu pääosin yritysten sekajätteen polttokäsittelystä, jätteen loppusijoituksesta kaatopaikoille sekä biojätteen käsittelystä.<sup>29</sup> Lisäksi jäteyhtiöt ottavat vastaan, lajittelevat, punnitsevat ja esikäsittelevät yritysten pienkuormia jäteasemilla sekä tarjoavat yrityksille kiinteistökeräyspalveluita. Markkinaehtoiseen myyntiin voi kuulua myös muita palveluita, kuten maa-alueiden vuokrausta, tuotemyyntiä tai tuottajayhteisöille tarjottavia palveluita.

Kuntaomisteisiin jäteyhtiöihin kohdistuvat vaikutukset syntyvät usean vaikutusmekanismin kautta. Sääntelymuutosten vaikutusten arviointi kuntaomisteisten jäteyhtiöiden osalta perustuu aikaisempiin selvityksiin, tätä selvitystä varten kerättyihin täydentäviin tietoihin ja kuntaomisteisten jäteyhtiöiden haastatteluihin.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Suomen Kiertovoima ry:n kokoamat tiedot, joulukuu 2025.

<sup>29</sup> Euromääräisiä osuuksia myyntien jakautumisesta ei ole saatavilla kaikista 26 yhtiöstä. Tiedot perustuvat aikaisemmissa selvityksissä kerättyihin aineistoihin (Avance Attorneys & Owal Group, 2025), Suomen Kiertovoima ry:n tätä selvitystä varten kokoamiin tietoihin (2025) ja jäteyhtiöiden haastatteluihin.

<sup>30</sup> Selvitystä varten haastateltiin viittä jäteyhtiötä eri puolilta Suomea.

Ulosmyyntirajan kiristyminen vähentää jäteyhtiöiden markkinaehtoista toimintaa, mikä vaikuttaa yhtiöiden tuloihin, käsiteltäviin jätemääriin ja käsittelylaitosten käyttöasteeseen. Koska jätteiden käsittelyssä on mittakaavaetuja, volyymin väheneminen kasvattaa yksikkökustannuksia ja voi lisätä painetta kuntalaisten ja yritysten jätemaksujen ja palveluhintojen korottamiseen. Jättemäärien muutokset voivat lisäksi vaikuttaa jätehuoltoinfrastruktuuriin ja käsittelykapasiteetin saatavuuteen. Merkittävät volyyminmuutokset voivat johtaa esimerkiksi käsittelylaitosten käytön vähentymiseen, tuotannon tilapäisiin keskeytyksiin tai joissakin tapauksissa jopa laitosten myyntiin tai toiminnan alasajoon.

Ulosmyyntirajoitusten kiristyessä osa aikaisemmin markkinaehtoisesti tarjotuista palveluista voi siirtyä toissijaisen vastuun nojalla tarjottaviksi palveluiksi (TSV-palveluiksi) niillä alueilla ja palveluissa, joissa markkinapuute toteutuu, ja missä palvelu sopii jäteyhtiön käsittelykapasiteettiin. Siirtymät markkinaehtoisesta palvelusta TSV-palveluksi riippuvat TSV-menettelyn soveltuvuudesta eri käsittelypalveluissa. TSV-menettelyä koskevat ehdotukset vaikuttavat jäteyhtiöiden hallinnolliseen taakkaan. Lisäksi ulosmyynnin rajoittaminen voi johtaa toimintojen uudelleenjärjestelyihin jäteyhtiöiden ja kuntien välillä, esimerkiksi toimintojen siirtämiseen erilliseen yhtiöön, huomioiden kuitenkin EUT:n ratkaisun ratkaisusta ilmenevät reunaehdot uudelleenjärjestelyille.

Jätevolyymin muutokset, siirtymä TSV-palveluksi sekä vaikutukset yksikkökustannuksiin voivat vaihdella jäteyhtiöittäin ja eri käsittelytapojen välillä. Täydellinen vaikutusarvio edellyttäisi jäteyhtiökohtaisia tietoja esimerkiksi markkinaehtoisesta myynnin määrästä ja kustannuksista käsittelytavoittain sekä tietoa paikallisen tai alueellisen yksityisen markkinan käsittelykapasiteetista ja hinnoista. Tässä selvityksessä vaikutuksia on arvioitu käytettävissä olevien tietojen sallimissa rajoissa jäteyhtiöiden kirjanpidollisen kustannusrakenteen perusteella (yhtiöiden kokonaiskustannukset ja herkkyslaskelmat) sekä käsittelytavoittain (bio-, poltto- ja kaatopaikkakäsittely sekä jäteasemilla tapahtuva käsittely).

Vaikutusten arviointia vaikeuttaa myös se, että ulosmyyntirajan kiristyminen ei todennäköisesti johda markkinaehtoisten palveluiden tasaiseen vähenemiseen. Sen sijaan jäteyhtiöt voivat valita, mitä palveluita ne jatkavat uudessa sääntelytilanteessa. Tämän seurauksena tietyt käsittelypalvelut tai tiettyihin jätejakeisiin liittyvät palvelut voivat vähentyä merkittävästi tai loppua kokonaan. Selvityksessä on tarkasteltu esimerkkien avulla käsittelytapoja ja alueita, joilla tällaiset muutokset ovat todennäköisimpiä.

### 3.1.1 Vaikutukset jäteyhtiöiden nykytilanteeseen

Jäteyhtiöiden nykytilanteen tarkastelussa keskeinen kysymys on markkinaehtoisesta ulosmyynnin määrä suhteessa sidosyksiköitä koskeviin ulosmyyntirajoihin. Ennen EUT:n ratkaisua kuntaomisteisten jäteyhtiöiden yhteenlaskettu markkinaehtoinen liikevaihto eli ulosmyynti oli vuonna 2024 noin 26 miljoonaa euroa. Yhtiömuotoisten jäteyhtiöiden kokonaisliikevaihto samana vuonna oli 423 miljoonaa euroa. Ulosmyyntiprosentti oli keskimäärin 5,6 ja ulosmyynti vastasi noin 6 prosenttia yhteenlasketusta kokonaisliikevaihdosta. Kaikki yhtiöt alittivat 10 prosentin ulosmyyntirajan.<sup>31</sup>

EUT:n ratkaisun myötä jäteyhtiöiden ulosmyynnissä on kuitenkin huomioitava myös tytäryhtiöiden liikevaihto.<sup>32</sup> Tässä vaikutusarviossa laskelmat on laadittu sillä oletuksella, että jäteyhtiöiden yli 50-prosenttisesti omistamien tytäryhtiöiden liikevaihto lasketaan kokonaisuudessaan mukaan emoyhtiön liikevaihtoon ja ulosmyyntiin eikä siitä ole

<sup>31</sup> Jäteyhtiöiden haastattelujen perusteella toiminta mitoitetaan huomattavasti alle ulosmyyntirajan, että sidosyksikköaseman menettämisen riskiä ei olisi.

<sup>32</sup> Tämän vaikutusarvion yhteydessä ei tehdä tulkintoja tai suosituksia siitä, miten ratkaisua käytännössä tulisi soveltaa konsernin liikevaihtoa ja ulosmyyntiä arvioitaessa.

esimerkiksi vähennetty konserniyhtiöiden sisäistä myyntiä.<sup>33</sup> Markkinaehtoinen myynti perustuu vuoden 2024 markkinaehtoiseen myyntiin ja liikevaihtotietoihin, eli uusimpaan saatavilla olevaan tietoon.

Kuntaomisteisia jäteyhtiöitä, jotka omistavat tytäryhtiöitä yli 50 prosentin omistusosuudella, on yhteensä 10, ja tällaisia tytäryhtiöitä on yhteensä 13.<sup>34, 35</sup> Tytäryhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto on noin 45 miljoonaa euroa. Kun nämä huomioidaan, jäteyhtiöiden ulosmyynti kasvaa noin 26 miljoonasta eurosta noin 71 miljoonaan euroon ja kokonaisliikevaihto noin 468 miljoonaan euroon. Tällöin ulosmyynti vastaa noin 15 prosenttia jäteyhtiöiden kokonaisliikevaihdosta.

Tytäryhtiöt huomioiden jäteyhtiöiden keskimääräinen ulosmyyntiprosentti on noin 12, ja mediaani jää alle 7 prosentin. Tämä tarkoittaa, että joukossa on muutamia yhtiöitä, joiden ulosmyyntiosuus on selvästi muita suurempi. Jäteyhtiöiden ulosmyynti vaihtelee välillä 0–69 prosenttia. Ulosmyyntiosuuskien suuri vaihtelu kertoo siitä, että markkinaehtoisen toiminnan merkitys vaihtelee jäteyhtiöittäin huomattavasti.

EUT:n ratkaisun seurauksena kuusi jäteyhtiötä ylittäisi nykyisen 10 prosentin ulosmyyntirajan.<sup>36</sup> Nämä yhtiöt ovat verrattain suuria ja vastaavat yhteensä noin 861 200 kuntalaisen jätehuollosta. Kaikilla kuudella yhtiöllä on tytäryhtiöitä.

Jos ulosmyyntirajaksi asetettaisiin 5 prosenttia liikevaihdosta ja lisäksi 500 000 euron euromääräinen raja, EUT:n ratkaisun seurauksena yhteensä 19 jäteyhtiötä ylittäisi ehdotetun ulosmyyntirajan.<sup>37</sup> Näiden yhtiöiden toiminta-alueilla asuu noin 3,5 miljoonaa kuntalaista eri puolilla Suomea, pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta. Jos ulosmyyntiraja olisi pelkästään 5 prosenttia liikevaihdosta ilman euromääräistä rajaa, rajan ylittäisi 16 jäteyhtiötä. Vaikutukset on koottu Taulukkoon 2.

	10 %	5 %	5 % ja 500 000 euroa
Jäteyhtiöt (lkm.) jotka ylittävät rajan	6	16	19
Väestömäärä jäteyhtiöiden toiminta-alueilla (milj.)	0,9	2,6	3,5

Taulukko 2. Ulosmyyntirajan ylittävien jäteyhtiöiden lukumäärä ja väestömäärä jäteyhtiöiden toiminta-alueilla eri ulosmyyntirajoituksilla, EUT:n ratkaisu huomioiden.

Tulokset osoittavat, että tytäryhtiöiden huomioiminen yhdessä ehdotettujen ulosmyyntirajojen muutosten kanssa johtaisi siihen, että merkittävä osa jäteyhtiöistä ylittäisi nykyiset tai ehdotetut ulosmyyntirajat. Ulosmyyntirajan

<sup>33</sup> Lisäksi EUT:n ratkaisun vaikutukset esimerkiksi kuntayhtymiin ovat selvitystä laadittaessa epäselvät.

<sup>34</sup> Lisäksi Helsingin seudun ympäristöpalvelut omistaa 80 % Uudenmaan Voima Oy:stä.

<sup>35</sup> Mukaan on laskettu yksi putkikeräystä harjoittava yhtiö, vaikka putkikeräyksessä on kyse lakisääteisestä tehtävästä eikä siksi todennäköisesti kuulu mukaan laskentaan. Yhtiön liikevaihto on kuitenkin pieni eikä se vaikuta yhtiökohtaisiin johtopäätöksiin.

<sup>36</sup> Yhden yhtiön osalta tytäryhtiön liikevaihto vuodelta 2024 on nolla euroa. Tämän yhtiön markkinaehtoisen myynnin tiedot puuttuvat.

<sup>37</sup> Ulosmyynnin tiedot puuttuvat 2 yhtiöltä.

ylittäminen tarkoittaa käytännössä sitä, että jäteyhtiöiden markkinaehtoista toimintaa olisi rajoitettava tai järjesteltävä uudelleen siten, että ulosmyynti alittaa sallitun rajan. Tämä tarkoittaa, että sääntelymuutoksella olisi käytännössä laaja vaikutus jäteyhtiöiden toimintaan eri puolilla Suomea.

### 3.1.2 Vaikutukset jäteyhtiöiden markkinaehtoiseen myyntiin

Ulosmyyntirajoituksen kiristyminen tarkoittaisi, että 19 (16, jos rajoitus olisi pelkästään 5 prosenttia) ulosmyyntirajoituksen ylittävän jäteyhtiön käsittelemät jätemäärät pienenisivät ja ulosmyynnistä saatavat tulot vähenisivät. Volyyimuutoksia on vaikea arvioida tonnimääräisesti, sillä markkinaehtoinen myynti pitää sisällään hyvin erilaisia jätelajeita ja palveluita.

Nykyisessä sääntelytilanteessa ilman EUT:n ratkaisun vaikutusta 10 prosentin ulosmyyntiraja on mahdollistanut laskennallisesti noin 42 miljoonan euron ulosmyynnin pelkästään emoyhtiöiden liikevaihdolla laskettuna ja ilman tytäryhtiöiden huomioimista. Toteutunut ulosmyynti on ollut noin 26 miljoonaa euroa, mikä kuvastaa ulosmyynnin asettamista ulosmyyntirajaa alemmaksi. Tytäryhtiöt huomioiden jäteyhtiöiden toteutunut ulosmyynti vuonna 2024 oli noin 71 miljoonaa euroa.

Jos sääntelyssä ei muuttuisi muu kuin EUT:n ratkaisun mukainen tytäryhtiöiden huomioiminen ulosmyyntilaskennassa, sallittu ulosmyynnin enimmäismäärä pienenesi laskennallisesti noin 47 miljoonaan euroon.<sup>38</sup> Toteutuneeseen vuoden 2024 ulosmyyntiin verrattuna ulosmyynnin tulisi tällöin vähentyä noin 24 miljoonalla eurolla vuodessa. Vertailussa on kuitenkin huomioitava, että nykyisessä sääntelytilanteessa ulosmyyntirajoitus on tulkittu koskevan vain emoyhtiöitä, eikä tytäryhtiöiden toimintaa ole rajoitettu ulosmyyntisääntelyn perusteella.

Jos ulosmyyntiraja olisi pelkästään 5 prosenttia ilman euromääräistä ylärajaa, sallittu ulosmyynti rajoittuisi nykyisillä liikevaihdolla arvioituna enimmillään noin 23 miljoonaan euroon. Tämä merkitsisi noin 48 miljoonan euron vähennystä toteutuneeseen 71 miljoonan euron ulosmyyntiin verrattuna.

Jos ulosmyynti olisi 5 prosenttia ja lisäksi 500 000 euroa yhtiötä kohden, sallittu ulosmyynti rajoittuisi enimmillään noin 13 miljoonaan euroon. Tämä merkitsisi noin 58 miljoonan euron vähennystä toteutuneeseen ulosmyyntiin verrattuna.<sup>39</sup>

Edellä kuvatun perustella voidaan todeta, että ehdotetut sääntelymuutokset vähentäisivät jäteyhtiöiden markkinaehtoista toimintaa merkittävästi, yhteensä arviolta noin 48–58 miljoonalla eurolla vuodessa. Pelkkä EUT:n ratkaisu ilman ulosmyyntirajan kiristämistä vähentää sallittua ulosmyyntiä toteutuneeseen verrattuna laskennallisesti noin 24 miljoonalla eurolla vuodessa. Laskelmia tulkittaessa on huomioitava EUT:n ratkaisuun liittyvät useat oletukset ja epävarmuudet. Laskelmat on koottu Taulukkoon 3.

<sup>38</sup> Konsernitasolla laskettu liikevaihto oli vuonna 2024 noin 468 miljoonaa euroa, jolloin 10 prosentin ulosmyyntiraja vastaa noin 47 miljoonaa euroa.

<sup>39</sup> Euromääräinen ja prosentuaalinen rajoitus ovat voimassa yhtä aikaa. Pienten (alle 10 milj. euroa) yhtiöiden liikevaihtoa rajoittaa prosenttirajoitus, eli niiden suurin sallittu ulosmyynti voi olla tosiasiallisesti pienempi kuin 500 000 euroa. Nykyhetken liikevaihtotiedoilla suurin sallittu ulosmyynti olisi yhteensä noin 10 miljoonaa euroa, eikä laskennallinen 13 miljoonaa euroa. Jäteyhtiöiden liikevaihdot kuitenkin vaihtelevat vuosittain, joten havainnollistavissa laskelmissa on käytetty yksinkertaisuuden vuoksi 13 miljoonan euron ulosmyyntiä. Lisäksi on huomioitava, että käytännössä ulosmyynti mitoitetaan ylärajaa alemmaksi.

	10 % (+ EUT)	5 %	5 % ja 500 000 euroa
Toteutunut markkinaehtoinen myynti	71 M€	–	–
Suurin sallittu markkinaehtoinen myynti (laskennallinen)	47 M€	23 M€	13 M€
Vähennys nykytilanteeseen	–24 M€	–48 M€	–58 M€

Taulukko 3. Vaikutukset euromääräiseen ulosmyyntiin eri ulosmyyntirajoituksilla ja vertailu sääntelyn nykytilanteeseen.

Markkinaehtoisen myynnin merkitys jäteyhtiöiden taloudelle ja toiminnalle vaihtelee aikaisempien selvitysten perusteella jäteyhtiöittäin ja alueittain. Suurimmalle osalla jäteyhtiöistä markkinaehtoisen myynnin tulot ovat tärkeitä toiminnan suunnittelun, investointien ja kannattavuuden näkökulmasta. Osa jäteyhtiöistä on haastattelussa todennut, että markkinaehtoisesta toiminnasta saatavat tulot mahdollistavat myös kuntalaisten jätemaksujen pitämisen alemmalla tasolla. Toisaalta muutamille jäteyhtiöille markkinaehtoisen toiminnan merkitys on vähäinen.

Jäteyhtiöiden strategiat vaihtelevat myös tytäryhtiöiden osalta. Suurimmalla osalla (16/26) jäteyhtiöistä ei ole enemmistöomistettuja tytäryhtiöitä, kun taas kolmella yhtiöllä on useampi kuin yksi markkinaehtoisesti toimiva tytäryhtiö.

### 3.1.3 Vaikutukset yksikkökustannuksiin ja kapasiteetin käyttöön

Markkinaehtoisesti kerätty ja käsitelty jäte tuo jäteyhtiöille tulojen lisäksi mahdollisuuden hyödyntää käsittelykapasiteettia tehokkaammin ja alentaa yksikkökustannuksia. Tämä vaikuttaa kuntalaisten jätehuollon kustannuksiin ja jätemaksuihin alentavasti. Ilmiö liittyy käsittelyn taloudelliseen luonteeseen ja on yleisesti tunnistettu jätemarkkinoilla.<sup>40</sup> Kun käsiteltävän jätteen määrä kasvaa, kiinteät kustannukset jakautuvat suuremmalle jätemäärälle ja yksikkökustannukset laskevat. Vastaavasti jätemäärien vähentyessä kiinteät kustannukset jakautuvat pienemmälle jätemäärälle, mikä nostaa yksikkökustannuksia ja lisää painetta korottaa kuntalaisten jätemaksuja. Mitä suurempi kiinteiden kustannusten osuus kustannusrakenteessa on, sitä voimakkaammin jätemäärien muutokset vaikuttavat yksikkökustannuksiin.

Vaikutukset yksikkökustannuksiin ja jätemaksuihin vaihtelevat jäteyhtiöittäin, sillä niiden markkinaehtoisesti tarjoamat palvelut vaihtelevat. Lisäksi todellinen markkinapuute ja ulosmyynnin mahdollinen siirtyminen TSV-palveluksi vaihtelevat käsittelytavoittain ja alueittain. Jäteyhtiöt eroavat toisistaan myös sen suhteen, missä määrin ne hankkivat käsittelypalveluita markkinoilta, ja missä määrin ne ovat investoineet omaan käsittelyinfrastruktuuriin. Osa jäteyhtiöistä on investoinut esimerkiksi biokäsittelylaitoksiin ja on osakkaana jätteenpolttolaitoksissa. Näissä yhtiöissä kustannusrakenne sisältää enemmän kiinteitä kustannuksia kuin yhtiöissä, jotka hankkivat osan käsittelystä ulkopuolisilta toimijoilta ja omistavat lähinnä jätekeskuksia ja kaatopaikkoja.

<sup>40</sup> Ks. esimerkiksi Beccarello, Di Foggia & Giacomo (2023).

Jäteyhtiöiden haastatteluiden perusteella kustannus- ja jätemaksuvaikutusten arvioidaan olevan suurimmat alueilla, joilla jäteyhtiöt ovat investoineet omaan käsittelykapasiteettiin, kuten bio- ja polttolaitoksiin. Näillä alueilla jätemäärien väheneminen voi nostaa yksikkökustannuksia merkittävästi, joissakin arvioissa jopa 10–20 prosenttia tai enemmän. Vaikutusten suuruus riippuu kuitenkin myös siitä, missä määrin markkinaehtoisia jätevirtoja voidaan korvata muilla jätevirroilla.

Vaikutukset voivat erota myös lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Lyhyellä aikavälillä jäteyhtiöiden kustannukset ovat suurelta osin kiinteitä, koska käsittelylaitokset, jätekeskukset ja muut infrastruktuuri-investoinnit on jo tehty ja niiden kustannukset syntyvät riippumatta käsiteltävän jätteen määrästä. Tällöin jätemäärien väheneminen nostaa yksikkökustannuksia nopeasti.

Pidemmällä aikavälillä jäteyhtiöt voivat sopeuttaa toimintaansa esimerkiksi vähentämällä käsittelykapasiteettia, muuttamalla käsittelyjärjestelyjä tai siirtämällä toimintoja toisiin organisaatorakenteisiin. Tällaiset sopeutukset voivat pienentää kustannusvaikutuksia, mutta niihin liittyy usein myös investointien alaskirjauksia, tuotannon väliaikaisia keskeytyksiä tai muita kustannuksia.

### 3.1.4 Vaikutukset jätemaksuihin

Jäteyhtiöiden haastatteluiden perusteella ulosmyyntirajan tiukentaminen kasvattaisi jäteyhtiöiden yksikkökustannuksia ja siten paineita korottaa kuntalaisten jätemaksuja. Jäteyhtiöiden haastatteluiden mukaan vaikutukset vaihtelevat muutamasta prosentista kymmeneen prosenttiin.

Jäteyhtiöiden omia arvioita voidaan verrata yhtiöiden tilinpäätöstietoihin. Tarkasteluun on otettu mukaan yhdeksän jäteyhtiötä, joiden kustannusrakenteet poikkeavat toisistaan siten, että osa yhtiöistä on tehnyt merkittäviä investointeja käsittelyinfrastruktuuriin ja osa hankkii suhteellisesti enemmän palveluita ulkopuolisilta toimijoilta. Tilinpäätöstietojen perusteella kiinteiden kustannusten osuus näissä yhtiöissä muodostaa noin 25–35 prosenttia kokonaiskustannuksista.<sup>41</sup>

Tarkastelussa on huomioitava, että kustannusten jako muuttuviin ja kiinteisiin kuvaa niiden kirjanpidollista jakautumista, eikä välttämättä sitä, miten kustannukset reagoivat todellisuudessa toiminnan volyymin muutoksiin. Lisäksi tarkastelussa ei ole huomioitu historiallisia investointeja eli jo tehtyjä poistoja.<sup>42</sup> Tarkastelun tarkoituksena onkin havainnollistaa yksikkökustannusten herkkyyttä liikevaihdon muutoksille keskimääräisellä tasolla.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Jako muuttuviin ja kiinteisiin on tehty sillä oletuksella, että materiaalit ja palvelut ovat täysin muuttuvia, henkilöstö 50 % muuttuvaa, liiketoiminnan muut kulut 50 % muuttuvaa, ja poistot kiinteitä kustannuksia.

<sup>42</sup> Kirjanpidolliset poistot eivät välttämättä vastaa taloudellista poistumaa. Osa tuotanto- ja käsittelykapasiteetista voi olla kirjanpidollisesti jo täysin poistettua, vaikka se on edelleen käytössä ja vaikuttaa kustannusrakenteeseen esimerkiksi ylläpito-, käyttö- ja vaihtoehtokustannusten kautta. Tässä vaikutusarviossa poistot toimivat indikaattorina investointipainotteisuudesta, mutta ne eivät kata koko pääomasidonnaisuutta. Tämän vuoksi kiinteiden kustannusten osuutta koskevat arviot voivat aliarvioida yksikkökustannusten herkkyyttä volyymimuutoksille erityisesti vanhemman infrastruktuurin osalta.

<sup>43</sup> Yksikkökustannusten muutos riippuu taloustieteellisesti fyysisestä tuotantomäärästä (esimerkiksi käsitellyistä tonneista). Tässä analyysissä volyymin mittarina on käytetty liikevaihtoa, koska vertailukelpoisia tonnitietoja ei ole systemaattisesti saatavilla kaikista jäteyhtiöistä. Jos fyysinen jätemäärä muuttuisi eri suhteessa kuin liikevaihto, yksikkökustannusvaikutusten suuruusluokka voisi poiketa esitetystä. Tarkastelu kuitenkin havainnollistaa kustannusten keskeisen vaikutusmekanismin.

Kun kiinteät kustannukset muodostavat 20–35 prosenttia yhtiöiden kokonaiskustannuksista, yksikkökustannukset kasvavat noin 1–2 prosenttia, jos liikevaihto pienenee 5 prosenttia.<sup>44</sup> Vastaavasti 10 prosentin liikevaihdon lasku kasvattaa yksikkökustannuksia noin 2–4 prosenttia ja 15 prosentin lasku noin 3–6 prosenttia.<sup>45</sup>

Jos kustannusten nousu siirtyisi täysimääräisesti kuntalaisten jätemaksuihin, jätemaksujen nousu vastaisi yksikkökustannusten muutosta ja olisi tarkastelluilla volyymin muutoksilla tyypillisesti noin 1–6 prosenttia.

Kiinteiden ja muuttuvien kustannusten osuus vaihtelee kuitenkin merkittävästi käsittelytavan mukaan. Tämän vuoksi vaikutukset riippuvat siitä, minkä tyyppiseen käsittelyyn jäteyhtiön volyymin muutos kohdistuu. Koska yhtiökohtaisia tietoja käsittelytapojen kustannusrakenteesta eikä ulosmyyntirajoitusten kohdentumisesta eri käsittelytapoihin ole saatavilla, kustannus- ja jätemaksuvaikutuksia on arvioitava herkkyyksanalyysin avulla.

Esimerkiksi kaatopaikkasijoituksessa kustannuksista arvioidaan olevan kiinteitä noin 70–90 prosenttia, pienten jäteasemien toiminnassa noin 55–75 prosenttia ja suurten jäteasemien toiminnassa noin 30–50 prosenttia.<sup>46</sup> Suuret kiinteät kustannukset kaatopaikkatoiminnassa johtuvat muun muassa merkittävistä investointi- ja rakentamiskustannuksista, sulkemis- ja jälkihoitovarouksista sekä operatiivisista toiminnoista, jotka eivät riipu jätemääristä (esimerkiksi kaatopaikkakaasun talteenotto).

Edellä kuvatuilla kaatopaikkasijoituksen ja jäteasematoiminnan kustannusrakenteilla 5 prosentin liikevaihdon lasku kasvattaisi yksikkökustannuksia ja jätemaksuja arviolta noin 2–5 prosenttia, ja 15 prosentin lasku noin 5–16 prosenttia.

---

<sup>44</sup> Liikevaihdon 5 prosentin lasku kuvaa keskikokoisen jäteyhtiön liikevaihdon muutosta, kun ulosmyyntiraja kiristyy ja vaikutus kohdistuu yhtiön markkinaehtoiseen myyntiin. Tytäryhtiöiden myynti vaikuttaa yksikkökustannuksiin ja jätemaksuihin vain, jos yritysten jätteen käsittely tapahtuu samoissa käsittelylaitoksissa tai yhdessä kuntavastuullisen jätteen käsittelyn kanssa.

<sup>45</sup> Vaikutuksia on havainnollistettu yksinkertaisella kustannusrakennemallilla, jossa suhteellinen muutos yksikkökustannuksessa riippuu kiinteiden kustannusten osuudesta ( $F$ ) ja volyymin muutoksesta ( $\Delta Q$ ),  $\Delta AC = F\left(\frac{1}{1+\Delta Q} - 1\right)$ . Kaava kuvaa tilannetta, jossa kiinteät kustannukset pysyvät lyhyellä aikavälillä muuttumattomina, ja yksikkökustannusten muutos syntyy siitä, että kustannukset jakautuvat eri suuruiseen volyymin.

<sup>46</sup> Jäteyhtiöiden haastattelut ja muut julkisista lähteistä saatavilla olevat tiedot. Tiedot on tässä ilmoitettu vaihteluväleinä liikesalaisuussyistä.

### 3.1.5 Vaikutukset käsittelytavoittain

Edellä kuvattujen yleisten taloudellisten vaikutusten lisäksi sääntelymuutokset vaikuttavat eri tavoin jätehuollon keskeisiin käsittelypalveluihin. Jäteyhtiöiden ulosmyynti kohdistuu pääasiassa polttokapasiteetin, biokäsittelyn ja kaatopaikoilla tapahtuvan loppusijoituspalveluiden myyntiin sekä jäteasemilla tapahtuvaan jätteiden vastaanottoon ja käsittelyyn. Seuraavassa ulosmyyntirajan kiristämisen vaikutuksia on tarkasteltu erikseen jätteenpolton, biokäsittelyn, kaatopaikkasijoituksen ja jäteasemilla tapahtuvan jätteen vastaanoton ja käsittelyn näkökulmista. Jäteyhtiöistä 15 on osakkaana jätteenpolttolaitoksissa ja 7 omistaa biokäsittelylaitoksen. Kaikilla 26 yhtiöllä on jätekeskuksia ja -asemia ja lähes kaikilla myös kaatopaikka.<sup>47</sup>

#### Jätteenpoltto

Jätteenpoltossa tai polttokapasiteetin myynnissä yritysten energiahyödynnettävä jäte, erityisesti sekajäte, ohjataan poltettavaksi kuntaomisteisten jäteyhtiöiden tai jätehuoltoalan yritysten kautta. Vaikka sekajätteestä voidaan lajittelun tehostuessa erottaa nykyistä enemmän kierrätettäviä materiaaleja, osa jätteestä jää edelleen materiaalihyödyntämiseen soveltumattomaksi. Nykytilanteessa tälle osalle jätteestä ei ole jätteenpolttoa vastaavaa vaihtoehtoista käsittelyratkaisua.<sup>48</sup>

Suomessa toimii yhdeksän yhdyskuntajätteen energiahyödyntämislaitosta eli jätteenpolttolaitosta, joissa jäte hyödynnetään energiana kaukolämmön ja sähkön tuotannossa.<sup>49</sup> Näistä yksi on yksityisen yrityksen omistama, ja loput kahdeksan kuntien, kuntien omistamien energiayhtiöiden tai jäteyhtiöiden yhteisomistuksessa.<sup>50, 51</sup>

Yhtiömuotoiset jäteyhtiöt ovat osakkaina neljässä polttolaitoksessa, joiden omistajina on useita kuntien jäteyhtiöitä.<sup>52</sup> Tämän vuoksi ulosmyyntirajoitusten jätteenpolttoa koskevat vaikutukset ulottuvat käytännössä lähes koko Suomeen.

Niin sanotun massapolton lisäksi Suomessa toimii lisäksi 26 rinnakkais- tai seospolttolaitosta, joissa jätettä poltetaan muun polttoaineen, kuten puun, teollisuuden tuotantojätteiden tai kierrätyspolttoaineen seassa.<sup>53</sup> Rinnakkaispoltossa jätettä käytetään tyypillisesti muun polttoaineen osittaisena korvaajana. Tämän vuoksi poltettaville jätteille asetetaan laatukriteereitä, minkä vuoksi rinnakkaispoltto soveltuu parhaiten tasalaatuisille jäteperäisille polttoaineille. Sekalainen yhdyskuntajäte ei yleensä sellaisenaan sovellu rinnakkaispolttoon, minkä vuoksi rinnakkaispolttoa voidaan yhdyskuntajätteen käsittelyssä käyttää vain rajoitetusti.

Ulosmyynnin kiristyessä kuntaomisteisten jäteyhtiöiden yritysasiakkaille myymä polttokäsittely todennäköisesti vähenisi, ja joissakin tapauksissa markkinaehtoinen myynti voisi lakata kokonaan. Polttokäsittely muodostaa aikaisempien selvitysten perusteella merkittävän osan jäteyhtiöiden markkinaehtoisesta myynnistä, ja osalla

<sup>47</sup> Vuoden 2021 tietojen perusteella 22/26 jäteyhtiötä omisti tavanomaisen jätteen kaatopaikan (Ympäristöministeriö, 2021).

<sup>48</sup> Esimerkiksi Ympäristöministeriö (2026) tarkastelee ohjauskeinoja kierrätysasteen lisäämiseksi ja jätteenpolton vähentämiseksi.

<sup>49</sup> Yhteensä 11, jos lasketaan erilliset polttolinjat.

<sup>50</sup> NG Nordic Finland Oy:n Riihimäen voimala on yksityisessä omistuksessa.

<sup>51</sup> Ympäristöministeriö (2026).

<sup>52</sup> Riikinvoima Oy, Lounavoima Oy, Westenergy Oy Ab ja Tammervoima Oy. Yhteensä 15 yhtiömuotoista jäteyhtiötä on osakkaana jätteenpolttolaitoksessa. Ympäristöministeriön (2026) mukaan näiden neljän laitoksen yhteenlaskettu kapasiteetti kaikesta yhdyskuntajätteen poltosta on noin kolmannes.

<sup>53</sup> Ympäristöministeriö (2026). Rinnakkaispolttolaitosten vuotuinen kapasiteetti on noin 1,1 miljoonaa tonnia, mutta tästä tyypillisesti käytössä on vain jopa puolet.

jäteyhtiöistä pelkkä polttokapasiteetin myynti ylittäisi ehdotetut 5 prosentin ja 500 000 euron ulosmyyntirajat.<sup>54</sup> Jäteyhtiöiden polttokäsittelypalvelun vähentyessä jätehuoltoyritysten tulisi hankkia polttokapasiteettia suoraan sitä tarjoavilta julkisomisteisilta polttolaitoksilta, toimittaa jäte yksityiseen polttolaitokseen tai ohjata jäte vientiin. Yritysjätteen ohjautuminen polttolaitoksiin riippuisi tällöin kulloinkin vapaana olevasta kapasiteetista, polttosopimuksista, porttimaksuista sekä kuljetuskustannuksista.

Edellä kuvatusti Suomessa on tällä hetkellä yksi yksityisessä omistuksessa oleva polttolaitos Etelä-Suomessa, jossa voidaan polttaa sekajätteen kaltaisia jakeita. Sen polttokapasiteetti on kokonaisuudessaan laskennallisesti noin 13 prosenttia kaikesta yhdyskuntajätteen polttokapasiteetista, mutta laitoksessa poltetaan lisäksi vaarallisia jätteitä ja muuta sekapolttoainetta.<sup>55</sup>

Osa kuntien ja energiayhtiöiden omistamista laitoksista tuottaa käsittelypalveluita vain omistajilleen omakustannusperiaatteella. Osa laitoksista myy polttokapasiteettia myös suoraan yrityksille, mutta suurin osa kapasiteetista on varattu pitkäaikaisilla toimitussopimuksilla.<sup>56</sup> Sopimusten ja omistusrakenteen vuoksi markkinoilla vapaasti saatavilla oleva polttokäsittelykapasiteetti on rajallinen.<sup>57</sup> Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden haastatteluissa korostuikin kysymys siitä, missä poltettava jäte käsitellään jatkossa, jos kuntayhtiöt eivät voi myydä polttokäsittelyä yrityksille, mukaan lukien jätehuoltoalalla toimiville yrityksille.<sup>58</sup>

Polttolaitosten todellinen käytettävissä oleva kapasiteetti voi lisäksi lyhyellä aikavälillä heikentyä jäteyhtiöiden toiminnan sopeuttamisen seurauksena. Poltettavan jätteen määrän väheneminen nostaa laitosten yksikkökustannuksia ja heikentää niiden kannattavuutta, mikä voi johtaa tuotannon väliaikaisiin keskeytyksiin eli seisokkeihin. Seisokkien myötä käytettävissä oleva polttokapasiteetti voi ainakin tilapäisesti vähentyä, vaikka fyysinen käsittelyinfrastruktuuri ei muutu.<sup>59</sup> Tietyt kunnat ovat kuitenkin riippuvaisia voimaloiden tuottamasta kaukolämmöstä, joten polttokapasiteetin sopeuttaminen ei ole ainakaan lyhyellä aikavälillä mahdollista.

Ehdotetut muutokset ulosmyyntirajoihin johtaisivat poltettavan jätteen uudelleenohjautumiseen, kuljetusmatkojen pidentymiseen ja transaktiokustannusten kasvuun. Koska jätteenpolttolaitosten kustannusrakenne sisältää paljon kiinteitä kustannuksia, käsiteltävän jätteen määrän väheneminen nostaa käsittelyn yksikkökustannuksia, millä on vaikutuksia myös kuntavastuullisen jätteen käsittelyn kustannuksiin. Kapasiteetin saatavuuden heikentyessä jätteen vienti voi myös lisääntyä. Kuljetusmatkojen pidentyminen ja jätteen uudelleenohjautuminen kasvattavat kustannuksia jätehuoltoalan yrityksille ja viime kädessä jätteen tuottajayrityksille riippuen muun muassa jätehuotomarkkinan kilpailutilanteesta ja yksityisen polttokapasiteetin kehitymisestä pitkällä aikavälillä. Koska polttokäsittely ei lyhyellä aikavälillä ole helposti korvattavissa muilla käsittelytavoilla, polton väheneminen ei välittömästi lisää muiden käsittelytapojen kysyntää.

<sup>54</sup> Avance Attorneys & Owal Group (2025) ja jäteyhtiöiden haastattelut.

<sup>55</sup> Riihimäen voimaloiden polttokapasiteetti on noin 0,3 miljoonaa tonnia 2,3 miljoonasta yhdyskuntajätteen polttokapasiteetista.

<sup>56</sup> Jätteenpolttolaitoksen ja jäteyhtiöiden haastattelut.

<sup>57</sup> Lisäksi tarkastelussa ei ole huomioitu sitä mahdollisuutta, että jäteyhtiöiden osakkuusyhtiöiden toiminta laskettaisiin myös osaksi ulosmyyntiä.

<sup>58</sup> Erään jäteyhtiön alueella 35–45 % ulosmyynnistä oli polttokäsittelyä. Pelkkä polttokapasiteetin myynti ylitti 500 000 euron ulosmyyntirajan.

<sup>59</sup> Eräs jäteyhtiö oli keskustellut jätteenpolttolaitoksen kanssa mahdollisista seisokeista, jos poltettava yritysjäte vähenee. Seisokit vaikuttaisivat haastatteluiden perusteella toteutuessaan myös kuntalaisten lämmityskustannuksiin.

Jätteenpoltolla on myös yhteys energian tuotantoon, erityisesti kaukolämmön ja osin myös sähkön tuotantoon. Jätteenpolttovoimat ovat osa kuntien energiantuotantojärjestelmää, sillä ne hyödyntävät yhdyskuntajätettä polttoaineena ja tuottavat samalla lämpöä kaukolämpöverkkoon. Polton väheneminen tai kapasiteetin sopeuttaminen voi vaikuttaa erityisesti kaukolämmön tuotantoon ja kustannuksiin, mikä voi heijastua myös energian hintoihin.<sup>60</sup>

Suomessa jätteenpolttolaitosten tekninen kapasiteetti on mitoitettu suuremmille jätemäärille, kuin mitä kotimaassa tällä hetkellä syntyy. Jätteenpoltossa on siten ylikapasiteettia, ja polttoon tuodaan jätettä myös ulkomailta. Ulkomailta tuotu jäte tuo lisätuloja ja mahdollistaa polttolaitoksille ennakoitavan jätevolyymin. Vaikka teknistä kapasiteettia on olemassa, polttosopimukset ja laitosten omistusrakenne rajoittavat käytännössä markkinoilla vapaasti saatavilla olevaa polttokapasiteettia. Lisäksi laitosten tuotantoa voidaan edellä kuvatusti sopeuttaa esimerkiksi tilapäisillä seisokeilla, jos jätteen saatavuus tai sopimukseen perustuva jätevirta muuttuu. Tämän seurauksena markkinoilla voi samanaikaisesti esiintyä teknistä ylikapasiteettia, jätteen tuontia sekä tilanteita, joissa yritykset eivät voi hankkia polttokapasiteettia vapaasti markkinoilta.

Ottaen huomioon polttokapasiteetin rajallinen markkinaehtoinen tarjonta ja korvaamattomuus muilla käsittelytavoilla, ulosmyynnin rajoittamisen seurauksena osa markkinaehtoisesta polttokäsittelystä siirtyisi todennäköisesti TSV-palveluna tarjottavaksi palveluksi, mikäli toissijaisen palvelun ehdot täyttyvät ja jäte sopii kunnan käsittelyjärjestelmään. TSV-palvelu ei kuitenkaan jäteyhtiöiden tai polttolaitosten toiminnassa vastaa markkinaehtoista myyntiä, sillä TSV-sopimuksilla ei sitouduta toimittamaan tiettyjä jätemääriä, kun taas voimaloiden tuotantosunnitelmat perustuvat ennakoitaviin jätemääriin. Toimittamatta jääneitä jätemääriä ei voida TSV-menettelyllä sanktioida, eli kustannukset jäävät jäteyhtiön kannettavaksi. Tämän vuoksi polttokäsittelyn mahdollinen siirtyminen markkinaehtoisesta myynnistä TSV-palveluksi voidaan arvioida heikentävän jätemäärien ennakoitavuutta, lisäävän kapasiteetin vajaakäytön riskiä ja nostavan käsittelyn yksikkökustannuksia. Kunnilla ei ole jätelain mukaan velvollisuutta ylläpitää kapasiteettia TSV-palvelua varten, joten TSV-palveluun perustuva käsittelykapasiteetti ei välttämättä riitä turvaamaan polttokäsittelyn saatavuutta.

Mikäli polttokäsittely siirtyisi markkinaehtoisesta TSV-palveluna tarjottavaksi, kyse olisi ennen kaikkea rakenteellisesta muutoksesta jätehuoltojärjestelmien järjestämisessä: sama käsittelypalvelu, jota on aiemmin tarjottu markkinaehtoisesti, tarjottaisiin jatkossa toissijaisen jätehuoltovastuun perusteella. Koska jätteenpoltolle ei nykytilanteessa ole suoraa vaihtoehtoista käsittelyratkaisua tiettyjen jätejakeiden osalta, palvelun kysyntä ei todennäköisesti muuttuisi. Muutos koskisi siten ensisijaisesti palvelun sääntelyllistä luokittelua ja järjestämistapaa, ei itse käsittelypalvelun tarvetta tai sen teknistä toteutusta.

## Biokäsittely

Seitsemän kuntaomisteista jäteyhtiötä omistaa biolaitoksen suoraan tai tytäryhtiön kautta. Biolaitokset sijaitsevat Etelä-Pohjanmaalla, Etelä-Savossa, Keski-Suomessa, Kymenlaaksossa, Pirkanmaalla, Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa.<sup>61</sup> Biolaitokset ovat yhteiskäyttölaitoksia, jotka käsittelevät biojätettä ja jätevesilietettä. Prosessin lopputuloksena syntyy biokaasua liikennepolttoaineeksi, lannoitetta, maanparannusainetta ja multaa. Laitokset käsittelevät vaihtelevassa määrin sekä kotitalouksien että yritysten jätteitä.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Tässä selvityksessä ei ole kuitenkaan kerätty systemaattisesti tietoa jätteenpolton yksikkökustannusten tai kapasiteetin sopeuttamisen vaikutuksista kaukolämmön tuotantoon ja kustannuksiin.

<sup>62</sup> Yhtiöiden julkisesti saatavilla olevien tietojen mukaan viisi seitsemästä käsittelee ainakin jonkin verran yritysten biojätettä.

Osassa jäteyhtiöitä markkinaehtoinen myynti muodostuu pääasiassa yritysten biojätteiden käsittelystä, ja yritysten biojätteiden käsittely vaikuttaa merkittävästi biolaitoksen toimintaan.<sup>63</sup> Näissä jäteyhtiöissä ulosmyyntirajoitusten seurauksena biolaitoksen tuotantoa jouduttaisiin todennäköisesti sopeuttamaan, mikä voisi tarkoittaa tuotannon osittaista alasajoa tai äärimmillään laitoksen myyntiä. Tuotannon sopeuttaminen vähentäisi biokaasun tuotantoa laitoksen toiminta-alueella.

Kuten polttokäsittelyn tapauksessa, osa biokäsittelystä voi siirtyä TSV-palvelun nojalla tarjottavaksi, etenkin alueilla, missä kuljetusmatkat käsittelylaitosten välillä ovat pitkät. Biokäsittelyn osalta aito markkinapuute on kuitenkin epätodennäköisempää kuin poltossa tai esimerkiksi kaatopaikkasijoituksessa. Markkinoilla toimii yksityisessä tai valtion omistuksessa olevia biolaitoksia (22 yhteiskäyttölaitosta jäteyhtiöiden laitosten lisäksi), joiden kapasiteetti vaikuttaa nykytilanteessa riittävän kattamaan toimintaansa mahdollisesti sopeuttavien laitosten biokäsittelyn, jos biojätteen määrä ei merkittävästi kasva.<sup>64</sup>

Niissä jäteyhtiöissä, joissa yritysten biojätteen väheneminen vaikuttaa koko biolaitoksen toimintaan, kuntalaisten biojätteen käsittelyn yksikkökustannukset kasvavat mittakaavaetujen heikentyessä. Jos jäte kuljetetaan käsiteltäväksi kunnan ulkopuolelle ja keskimäärin kauemmaksi, kuljetusmatkat ja -kustannukset kasvavat kuntalaisille sekä jätteen tuottajayrityksille tai jätehuoltoalan yrityksille.<sup>65</sup> Orgaanisten jätteiden kuljetus muodostaa usein merkittävän osan käsittelyn kokonaiskustannuksista, ja kustannukset kasvavat suhteellisesti nopeasti kuljetusetäisyyden kasvaessa.<sup>66</sup>

Biokäsittelyn hinnat voivat kuntalaisten ja yritysten näkökulmasta joko nousta tai laskea. Kuntalaisten biojätteen käsittely yksityisissä biolaitoksissa hinnoitellaan markkinaehtoisesti ja sisältää pääoman tuottovaatimuksen. Toisaalta yksityinen käsittely voi toimia suuremmissa mittakaavassa ja tehokkaammin kuin kuntaomisteinen käsittelylaitos. Yksityinen laitos voi esimerkiksi keskittyä tiettyihin, kannattaviin teollisuuden syötteisiin ja asiakasryhmiin.<sup>67</sup>

Kokonaisuutena biokäsittelyn markkina toimii kilpailullisemmin kuin jätteenpolton tai kaatopaikkasijoituksen markkinat. Suomessa toimii kuntaomisteisten laitosten lisäksi useita yksityisiä ja valtion omistamia biolaitoksia, joiden kapasiteetti tarjoaa vaihtoehtoisia käsittelymahdollisuuksia. Tämän vuoksi ulosmyyntirajoitusten vaikutukset kohdistuvat biokäsittelystä todennäköisemmin yksittäisten laitosten toimintaan ja kuljetusjärjestelyihin kuin käsittelykapasiteetin saatavuuteen valtakunnallisesti ja koko markkinalla.

## Jätteen vastaanotto jäteasemilla

Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden jätteen vastaanottoverkosto sisältää arviolta 250–300 vastaanottopistettä ja jäteasemaa ympäri Suomen. Yksityisten jätehuoltoyritysten verkosto on suppeampi: keskeisillä toimijoilla on arviolta

<sup>63</sup> Erään jäteyhtiön alueella ulosmyyntirajan kiristämisen seurauksena biolaitoksen jätemäärät ja kapasiteetin käyttöaste laskisivat jäteyhtiön arvion mukaan ulosmyyntirajoitusten kiristämisen seurauksena siten, että porttimaksut kallistuisivat ja kaasun tuotanto vähenisi. Toiminnan sopeuttaminen tarkoittaisi mahdollisesti laitoksen alasajoa tai myyntiä.

<sup>64</sup> Biolaitokset kartalla (2026) ja jätealan yritysten haastattelut. Lisäksi maataloudella ja elintarvike- ja metsäteollisuudella on omia biolaitoksia. Ne eivät kuitenkaan toimi kaupallisessa jätteenkäsittelystä ainakaan laajassa mittakaavassa.

<sup>65</sup> Jäteyhtiöiden omat biolaitokset on sijoitettu oman keräysalueen jätevirtojen keskelle. Esimerkiksi Keski-Suomessa jäteyhtiötä lähin kaupallinen biolaitos sijaitsee n. 150 km päässä.

<sup>66</sup> Esim. Ruiz, Juárez, Morales & Munoz (2013).

<sup>67</sup> Jätealan yritysten ja yksityisten biokäsittelylaitosten haastattelut sekä muut lähteet.

noin 50–60 vastaanottopistettä.<sup>68</sup> Yritysten vastaanottopisteet keskittyvät usein tiettyihin rajattuihin jätejakeisiin. Käytännössä yritysten siirtokuormausasemat ja kuljetuspalvelut mahdollistavat jätteen kuljetuksen usean maakunnan alueella tai lähes valtakunnallisesti. Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden jäteasemaverkoston laajuus tarkoittaa kuitenkin sitä, että ulosmyyntirajoitusten vaikutukset kohdistuvat osittain paikalliseen palveluverkkoon ja pienkuormien käsittelyyn.

Jäteasemien käsittelykustannuksista verrattain suuri osa on kiinteitä, minkä vuoksi vastaanotettujen jätemäärien väheneminen kasvattaa jäteyhtiöiden yksikkökustannuksia. Kiinteiden kustannusten osuus on erityisen suuri pienillä jäteasemilla, joiden kustannuksista arviolta 55–75 prosenttia voi olla kiinteitä. Kiinteät kustannukset muodostuvat muun muassa infrastruktuuri-investoinneista, lupavelvoitteista ja osittain henkilöstökustannuksista. Jäteyhtiöiden haastatteluiden perusteella yksikkökustannusten nousu voi joissakin tapauksissa tehdä pienten jäteasemien ylläpidosta taloudellisesti kannattamatonta. Tämän vuoksi ulosmyyntirajoitusten vaikutukset voivat jäteasemien osalta kohdistua erityisesti pieniin ja harvaan asuttujen alueiden vastaanottopisteisiin, joissa volyymin väheneminen vaikuttaa herkimmin toiminnan taloudelliseen kannattavuuteen.

Harvaan asutuilla alueilla osa yritysten pienkuormien vastaanotosta siirtyisi ainakin lyhyellä aikavälillä TSV-palveluksi aidon markkinapuutteen vuoksi, jos jäteyhtiöt säilyttävät nykyisen laajuisen jäteasemaverkoston. Pienkuormien ja pienten yritysten asioinnin osalta jäteyhtiöt ovat esittäneet huolen Materiaalitori-prosessin kankeudesta ja jätteen tuottajien kannustimista käyttää palvelua. Haastatteluiden perusteella on arvioitu, että jos yritykset eivät noudata Materiaalitori-menettelyä asianmukaisesti, pienkuormien kääntäminen jäteasemilta voi lisätä riskiä siitä, että jätteitä päätyy epäasianmukaisiin sijoituspaikkoihin. Tyypillisesti pienkuorma-asiakkaiden jää tosin alle 2 000 euron Materiaalitori-menettelyrajan.

Jäteyhtiöiden haastatteluiden perusteella yritysten pienkuormia on nykytilanteessa otettu vastaan markkinaehtoisesti myös sellaisissa tilanteissa, joissa TSV-palvelun edellytykset voisivat täytyä. Markkinaehtoinen vastaanotto on mahdollistanut joustavan asioinnin jäteasemilla ilman TSV-menettelyä. Mikäli ulosmyyntirajan kiristyminen vähentäisi tällaista vastaanottoa, pienkuormien käsittely voisi aidoissa markkinapuutetilanteissa lisätä riskiä jätteen päätymisestä epäasianmukaisiin sijoituspaikkoihin.

### Loppusijoitus kaatopaikoille ja muut palvelut

Jätteen loppusijoitus kaatopaikoille muodostaa aikaisempien selvitysten ja jäteyhtiöiden haastatteluiden perusteella merkittävän osan markkinaehtoisesta myynnistä. Lähes kaikilla jäteyhtiöillä on kaatopaikka, jonne loppusijoitetaan esimerkiksi rakennus- ja purkujätteen rejektejä, asbestia, mineraalivillaa, polttolaitosten kuonaa ja tuhkaa sekä muita materiaaleja, joita ei voida hyödyntää. Kaatopaikat luokitellaan tavanomaisen jätteen, vaarallisen jätteen ja pysyvän jätteen kaatopaikoiksi.

Jäteyhtiöiden haastatteluiden perusteella ulosmyyntirajoitusten tiukentuminen kasvattaa kaatopaikkasijoituksen yksikkökustannuksia merkittävästi. Kaatopaikkatoiminnassa kiinteiden kustannusten osuus on tyypillisesti suuri, jopa 70–90 prosenttia. Kustannuksia syntyy muun muassa rakenteellisista investoinneista, ympäristö- ja lupavelvoitteista, jälkihoitovastuista, osittain henkilöstöstä sekä sellaisista operointikustannuksista, jotka eivät olennaisesti riipu käsittelystä jätemäärästä, kuten kaatopaikkakaasujen keräyksestä ja suotovesien hallinnasta.

<sup>68</sup> Tiedot vastaanottopisteistä on kerätty 7 suuren tai keskisuuren jätealan yrityksen osalta.

Mikäli markkinaehtoinen myynti vähenee ulosmyyntirajoitusten seurauksena, vastaanotettavan jätteen määrä ja siitä saatavat tulot pienenevät, mutta kustannukset eivät alene vastaavasti. Tällöin kokonaiskustannukset jakautuvat pienemmälle jätemäärälle, mikä nostaa kaatopaikkasijoituksen yksikkökustannuksia ja heikentää toiminnan taloudellista kannattavuutta. Osa haastatelluista jäteyhtiöstä arvioi, että kaatopaikkoja voidaan harkita suljettaviksi ennenaikaisesti.<sup>69</sup>

Kaatopaikkasijoituksen osalta aito markkinapuute on kuitenkin tietyillä alueilla todennäköinen, ja osa nyt markkinaehtoisesti myytävästä palvelusta siirtyisi TSV-palveluksi sillä edellytyksellä, että jäteyhtiö edelleen tarjoaa kyseistä käsittelyä. Kaatopaikkasijoituksen näkökulmasta siirtyminen markkinaehtoisesta TSV-prosessiin vaikuttaisi todennäköisesti enemmän jätteen tuottajiin kuin jäteyhtiöihin verrattuna esimerkiksi jätteen polttoon. Esimerkiksi pilaantuneiden maiden osalta kahden viikon Materiaalitori-prosessi voi olla erityisesti palvelua tarvitsevien jätteen tuottajien näkökulmasta ongelmallinen.

Jäteyhtiöiden markkinaehtoiseen toimintaan kuuluu edellä kuvattujen käsittelypalveluiden lisäksi myös muita palveluita. Jäteyhtiöt myyvät markkinaehtoisesti esimerkiksi kiinteistön jätehuollon kokonaispalvelua tai kiinteistökeräystä. Kiinteistökeräyksessä jäteyhtiöt keräävät yritysten jätteitä samassa keräyksessä kotitalouksien jätteiden kanssa. Kuljetukset hankitaan jätealan yrityksiltä kilpailuttamalla.

Kiinteistökeräyksen osalta ulosmyyntirajoitusten vaikutuksia jäteyhtiöiden toimintaan voidaan pitää muihin käsittelypalveluihin verrattuna vähäisempinä. Kiinteistökeräys ei muodosta merkittävää osaa ulosmyynnistä suurimmalla osalla yhtiöitä, ja sen vaikutus jäteyhtiön yksikkökustannuksiin on muita käsittelypalveluita pienempi. Toimintojen sopeuttaminen kiinteistökeräyksen osalta on myös muita käsittelypalveluita helpompaa. Yritysten jätteiden kiinteistökeräyksillä on jäteyhtiöiden haastatteluiden perusteella kuitenkin saavutettu kuljetukseen ja käsittelyyn liittyviä mittakaavaetuja.

Ulosmyyntirajoituksilla on vaikutuksia myös muihin kuin edellä kuvattuihin käsittelypalveluihin. Markkinaehtoinen myynti sisältää esimerkiksi jätekeskuksen maa-alueiden vuokrausta yksityisille jätehuoltoalan yrityksille, tuottajavastuunalaisten tuotteiden käsittelymaksuja sekä muuta palvelumyyntiä yrityksille.<sup>70</sup> Vuokratuotoissa on tyypillisesti kyse niin sanotuista ekokeskuksista, joissa kunnan jäteyhtiö vuokraa jätekeskuksen alueelta maa-alueita tai toimitiloja yksityisille jätealan yrityksille. Yritykset ja jäteyhtiöt toimivat tällöin samassa alueellisessa kokonaisuudessa materiaalien kiertoa edistävissä hankkeissa. Ulosmyyntirajojen tiukentuessa nämä toiminnot tulisi lopettaa, sopeuttaa tai järjestellä uudelleen, sillä siirtyminen TSV-palveluiksi ei ole käytännössä mahdollinen.

### 3.1.6 Markkinaehtoisen myynnin siirtyminen TSV-palveluksi

Edellä tarkastellut vaikutukset osoittavat, että ulosmyyntirajoitusten tiukentuminen vaikuttaa jäteyhtiöiden toimintaan erityisesti jätemäärien vähenemisen ja mittakaavaetujen heikentymisen kautta. Vaikutukset kohdistuvat eri tavoin eri käsittelytapoihin, mutta yhteistä niille on käsittelylaitosten käyttöasteen muutosten kautta syntyvä yksikkökustannusten nousupaine sekä vaikutukset käsittelykapasiteetin saatavuuteen, joka ilmenee eri tavoin eri käsittelypalveluissa. Osa markkinaehtoisesti tarjotuista palveluista voi kuitenkin siirtyä toissijaisen jätehuoltovastuun perusteella tarjottaviksi palveluiksi eli TSV-palveluiksi.

<sup>69</sup> Jäteyhtiöiden haastattelut.

<sup>70</sup> Esimerkiksi Itä-Suomessa jätekeskuksen lajittelupihalla toimii 12 yritystä, joiden vuokrat ovat jäteyhtiön ulosmyyntiä.

TSV-palvelua ei ole kuitenkaan tarkoitettu markkinaehtoisien palvelun vaihtoehdoksi, vaan TSV-velvoitteen nojalla jätehuoltopalveluita voidaan tarjota tilanteissa, joissa on aito markkinapuute. Kun tarkastellaan markkinaehtoisien myynnin mahdollista siirtymistä TSV-palveluksi ja sen vaikutuksia jäteyhtiöiden toimintaan, tarkastelun lähtökohtana tulee olla se, että TSV-palvelua voidaan tarjota vain aidoissa markkinapuutetilanteissa.

Markkinaehtoisien myynnin ja TSV-palveluiden hinnoittelun sekä palveluprosessin vertailun perusteella voidaan arvioida, että TSV-palvelu ei vastaa palveluna markkinaehtoista myyntiä. TSV-palvelua käyttävät yritykset eivät sitoudu ostamaan palvelua samoin ehdoin kuin markkinaehtoisesti tarjottuja palveluja, vaan ne voivat käytännössä varata kapasiteettia kuitenkin käyttämättä sitä. Esimerkiksi jätteenpolton osalta kapasiteetti mitoitetaan usein vuosiksi kerrallaan, mikä edellyttää jäteyhtiöiden sitoutumista tiettyjen jätemäärien toimittamiseen.<sup>71</sup>

Markkinaehtoisesti tarjotut palvelut ja TSV-palvelut eroavat toisistaan myös palveluprosessin osalta. Materiaalitorin kautta toteutettava TSV-menettely ei mahdollista yhtä joustavaa reagointia yritysten jätteenkäsittelytarpeisiin kuin markkinaehtoisesti tarjottavat palvelut. TSV-prosessin hitaus verrattuna markkinaehtoisesti tarjottaviin palveluihin on erityisen hankalaa tilanteissa, joissa kapasiteettitilanne vaihtelee nopeasti. Jäteyhtiöiden haastattelujen perusteella esimerkiksi jätekeskusten vastaanottamien kuormien, kuten pilaantuneiden maiden, osalta kahden viikon Materiaalitori-prosessi voi olla palvelua tarvitsevien työmaiden näkökulmasta liian pitkä. Myös jätteentuottajayritysten haastatteluiden perusteella TSV-palvelut eivät aina vastaa markkinaehtoisesti ostettuja jätehuoltopalveluja prosessin hitauden ja joustamattomuuden vuoksi.

Palveluprosessien vertailun perusteella voidaan arvioida, että TSV-palvelut eivät palveluna korvaa markkinaehtoisesti tarjottuja käsittelypalveluja. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa jätteentuottaja tarvitsee käsittelyä nopeasti tai joustavasti, tai joissa palvelun tarjoajalle keskeistä on jätemäärien ennakoitavuus ja tiettyihin jätevolyymeihin sitoutuminen.

TSV-palveluiden ja markkinaehtoisesti tarjottavien palveluiden tuottojen ja katteen merkitys jäteyhtiön toiminnassa vaihtelee jäteyhtiöittäin. Osa jäteyhtiöistä on järjestänyt toimintansa siten, että markkinaehtoisista palveluista saatavat tuotot ja kate muodostavat merkittävän osan toiminnan tuotoista.<sup>72</sup> Toisaalta osa jäteyhtiöistä ei tarjoa palveluita markkinaehtoisesti, tai niiden merkitys toiminnassa on vähäinen. Yhteenvetona voidaan arvioida, että markkinaehtoisien myynnin mahdollisessa siirtymisessä TSV-palveluiksi jäteyhtiöille tuloja ja katetta merkittävämpiä ovat muut markkinaehtoisien ja TSV-palveluprosessin erot.

Kunnilla ei ole velvollisuutta tarjota TSV-palvelua, jos jäte ei määrältään tai laadultaan sovellu kunnan käsittelylaitoksiin. Mikäli markkinaehtoinen myynti vähenisi merkittävästi ja siirtyisi markkinapuutetilanteissa laajasti TSV-palveluksi, voisi edellä kuvatun tarkastelun perusteella syntyä tilanteita erityisesti jätteenpoltossa, kaatopaikkasijoituksessa ja jäteasematoiminnassa, joissa kuntaomisteisten jäteyhtiöiden ei olisi taloudellisesti kannattavaa eikä lakisääteistä velvoitetta ylläpitää yritysten jätehuoltopalveluihin liittyvää käsittelykapasiteettia nykyisessä laajuudessa.

### 3.1.7 Toimintojen uudelleen järjestelyn kustannukset, hallinnolliset kustannukset ja muut vaikutukset

Sääntelymuutokset aiheuttaisivat edellä kuvatulla tavalla todennäköisesti mittavia toimenpiteitä ja toimintojen uudelleen järjestelyä jäteyhtiöille ja kunnille. Käsittelylaitosten ja muun infrastruktuurin alasajon, myynnin tai sopeuttamisen taloudellisia vaikutuksia on mahdotonta arvioida luotettavasti, sillä ne riippuvat siitä, miten kunnat ja

<sup>71</sup> Jäteyhtiöiden ja polttolaitosten haastattelut.

<sup>72</sup> Jäteyhtiöiden tilinpäätöstiedot.

jäteyhtiöt päättävät järjestää toimintansa. Esimerkiksi tytäryhtiöiden myynti, omistusten uudelleenjärjestely tai käsittelykapasiteetin myynti johtavat keskenään erilaisiin hallinnollisiin kustannuksiin ja taloudellisiin vaikutuksiin jäteyhtiöille sekä lopulta kunnille ja kuntalaisille.

Tytäryhtiöiden mahdollinen lakkauttaminen tai myyminen vaikuttaa jäteyhtiöiden talouteen. Suuntaa-antavan vaikutuksen arvioimiseksi voidaan arvioida vuosittaisia tulovirtoja, joita tytäryhtiöt tuottavat emoyhtiöille.<sup>73</sup> Arvio perustuu tytäryhtiöiden normalisoituihin tilikauden nettotuloksiin vuodelta 2024, ja saatavuuden mukaan 3–5 edelliseltä vuodelta. Nettotulos kuvaa omistajille pitkällä aikavälillä kertyvää taloudellista hyötyä. Nettotulos voi tuloutua omistajille (kunnille) osinkoina, jäädä yhtiöiden kassaan tai omaan pääomaan tai sitä voidaan käyttää investointeihin.

Tytäryhtiöiden yhteenlaskettu vuosivaikutus omistajayhtiöiden talouteen nettotuloksen perusteella on noin 2 miljoonaa euroa yhteensä.<sup>74</sup> Koska yhtiöiden joukossa on yrityksiä, joiden kannattavuus vaihtelee vuosittain esimerkiksi investointien vuoksi, realistiseksi vaihteluväliksi voidaan arvioida 1,4–2,6 miljoonaa euroa vuodessa.<sup>75</sup> Tytäryhtiöiden myynnistä tai lakkauttamisesta seuraa myös kertaluonteisia taloudellisia vaikutuksia. Niiden vaikutukset voivat kohdistua joko jäteyhtiöihin tai omistajakuntiin. Kertaluonteiset vaikutukset riippuvat muun muassa toteutuneesta kauppahinnasta, yhtiöiden kirjanpitoarvoista ja rahoitusjärjestelyistä. Kertaluonteisten vaikutusten suuruutta ei ole arvioitu tässä selvityksessä, koska se edellyttäisi käytännössä yhtiökohtaista markkina-arvon määrittämistä.

Osana TSV-palvelun tarkennuksia jäteyhtiöiden tulisi eriyttää TSV-palvelut kirjanpidossa ja raportoida Materiaalitorille tiedot toteutuneista TSV-palveluista. Tämän vaikutusarvion yhteydessä ei ole arvioitu raportointivelvoitteista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa määrällisesti esimerkiksi standardikustannusmenetelmän avulla. Jäteyhtiöiden haastatteluiden perusteella TSV-palveluun liittyvät hallinnolliset kustannukset ovat kuitenkin sääntelymuutosten muihin vaikutuksiin verrattuna pienet, eivätkä ne aiheuta merkittäviä taloudellisia vaikutuksia jäteyhtiöille.

---

<sup>73</sup> Tytäryhtiöt toimivat Etelä-Savossa, Kanta-Hämeessä, Kymenlaaksossa, Pirkanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Pohjois-Savossa, Päijät-Hämeessä, Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa.

<sup>74</sup> Laskelmassa ei ole huomioitu yhtä poikkeuksellisen tappiollista yhtiötä.

<sup>75</sup> Nettotuloksen on arvioitu edellisten vuosien tietojen perusteella vaihtelevan vuoden 2024 tuloksen ympärillä keskimäärin +/- 30 %.

## 3.2 Vaikutukset kuntiin ja kuntalaisiin

### Keskeiset havainnot

- » Sääntelymuutosten vaikutukset kohdistuvat kuntiin ja kuntalaisiin pääasiassa välillisesti kuntaomisteisten jäteyhtiöiden kautta, koska samassa käsittelyinfrastruktuurissa käsitellään sekä kuntavastuullista että yritysten jätettä.
- » Jäteyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan väheneminen voi nostaa kuntavastuullisen jätehuollon yksikkökustannuksia ja kuntalaisten jätemaksuja erityisesti niissä kunnissa, joissa jäteyhtiöiden käsittelytoimintaan liittyy merkittäviä kiinteitä kustannuksia.
- » Sääntelymuutokset voivat johtaa jäteyhtiöiden ja omistajakuntien toimintojen uudelleenjärjestelyihin, kuten tytäryhtiöiden myyntiin tai lakkauttamiseen sekä omaisuususerien ja toimintojen siirtämiseen kuntien suoraan omistukseen.
- » Vaikutukset kohdistuisivat laajaan osaan kuntaomisteisten yhtiöiden toiminta-alueista Suomessa.
- » Vaikutukset kuntiin ja kuntalaisiin vaihtelevat alueittain riippuen muun muassa jäteyhtiöiden investoinneista, markkinaehtoisen myynnin osuudesta, käsittelykapasiteetin alueellisesta saatavuudesta sekä kuljetusetäisyyksistä.

Edellä kuvattujen jäteyhtiöihin kohdistuvien vaikutusten lisäksi sääntelymuutoksilla on vaikutuksia myös kuntiin ja kuntalaisiin. Vaikutukset syntyvät pääasiallisesti välillisesti kuntaomisteisten jäteyhtiöiden kautta. Ulosmyyntirajoitusten piirissä olevien jäteyhtiöiden käsittelylaitoksissa käsitellään sekä kuntavastuullista jätettä että markkinaehtoisia yritysten jätettä. Tämän vuoksi sääntelymuutosten vaikutukset voivat heijastua myös kuntiin ja kuntalaisiin. Lisäksi ehdotetuilla muutoksilla voi olla vaikutuksia kuntakonsernin rakenteeseen.

Vaikutukset voivat lisäksi erota lyhyellä ja pitkällä aikavälillä: lyhyellä aikavälillä vaikutukset liittyvät erityisesti jäteyhtiöiden kustannusten kasvuun ja toiminnan sopeuttamiseen, kun taas pidemmällä aikavälillä vaikutuksia voi syntyä esimerkiksi kuntakonsernin rakenteen muutoksista ja jätehuoltoinfrastruktuurin uudelleenjärjestelystä.

Jäteyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan väheneminen voi nostaa kuntavastuullisen jätehuollon yksikkökustannuksia, heijastua jätemaksuihin ja johtaa palvelutason tai toimintojen sopeuttamiseen edellä jäteyhtiöitä käsittelevässä luvussa kuvatulla tavalla. Lisäksi vaikutukset voivat epäsuorasti koskea kuntakonsernin rakennetta ja kuntien taloutta kuntien omistamien jäteyhtiöiden ja niiden tytäryhtiöiden tuottamien tulovirtojen muutosten kautta.

### 3.2.1 Vaikutukset kuntien toimintojen uudelleenjärjestelyihin

Sääntelymuutosten seurauksena osa jäteyhtiöistä ja kunnista järjestelisi todennäköisesti toimintojaan uudelleen. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi markkinaehtoisesti toimivien tytäryhtiöiden lakkauttamista tai myymistä sekä joidenkin toimintojen tai omaisuususerien siirtämistä kuntien suoraan omistukseen. Esimerkiksi EUT:n ratkaisun soveltamiseen liittyvät tulkintakysymykset ovat tätä selvitystä laadittaessa kuitenkin olleet osittain avoimia. Toimintojen konkreettisesta uudelleen organisoimisesta tai sen muodoista ei tämän selvityksen valmistelun aikana ole ollut saatavilla tarkempia suunnitelmia tai arvioita, minkä vuoksi vaikutusten arviointi on tässä yhteydessä väistämättä teoreettista.

EUT:n ratkaisun seurauksena tytäryhtiöiden liikevaihto on huomioitava ulosmyyntilaskennassa, mikä johtaisi siihen, että kuuden jäteyhtiön osalta nykyisen sääntelyn 10 prosentin ulosmyyntiraja ylittyisi jo ilman ulosmyyntirajan kiristämistä. Nämä yhtiöt ovat verrattain suuria ja vastaavat yhteensä noin 861 200 kuntalaisen jätehuollosta. Sidosyksikköaseman mahdollisen menettämisen vaikutusten arviointi ei kuulu tämän selvityksen piiriin.

Ehdotettujen sääntelymuutosten seurauksena ulosmyyntiraja ylittyy yhteensä 19 jäteyhtiössä (16, jos ulosmyyntiraja olisi pelkästään 5 prosenttia ilman 500 000 euron ylärajaa). Muutosten seurauksena näiden jäteyhtiöiden ja niiden omistajakuntien tulisi järjestää toimintansa siten, että ulosmyynti alittaa sallitun rajan. Toimenpiteistä seuraisi kunnille hallinnollinen taakka, jota ei ole tässä vaikutusarvioissa arvioitu euromääräisesti.

Kokonaisvaltainen taloudellisten vaikutusten arviointi omistajakunnille edellyttäisi yksityiskohtaista tietoa siitä, miten jäteyhtiöt ja kunnat järjestävät toimintansa uudelleen mahdollisten muutosten jälkeen. Vaikutusten arviointi tulisi lähtökohtaisesti tehdä kuntakohtaisesti, koska ratkaisut, omistusrakenteet sekä kuntien tuloutuskäytännöt ja -tarpeet vaihtelevat. Ehdotetun ulosmyyntirajan ylittyminen 19 yhtiössä tarkoittaisi, että mahdolliset uudelleenjärjestelyt kohdistuisivat laajaan osaan kuntaomisteisten yhtiöiden toiminta-alueista Suomessa ja koskisivat 3,5 miljoonaa kuntalaista ja 189 kuntaa ympäri Suomen, pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta.<sup>76</sup> Vaikutukset kuntalaisille kuitenkin vaihtelisivat alueittain. Vaikutusten alueellinen vaihtelu liittyy muun muassa jäteyhtiöiden tekemiin käsittelyinvestointeihin, markkinaehtoisin myynnin osuuteen, markkinaehtoisin käsittelykapasiteetin alueelliseen saatavuuteen sekä kuljetusetäisyyksiin.

### 3.2.2 Vaikutukset kuntalaisten jätemaksuihin ja palvelujen saatavuuteen

Jäteyhtiöiden ulosmyyntirajan laskeminen johtaa edellä kuvatusti kuntalaisten jätteenkäsittelyn yksikkökustannusten kasvuun. Vaikutukset ovat suurimmat niissä kunnissa, joissa markkinaehtoinen myynti muodostaa merkittävän osan yhtiöiden liikevaihdosta, joissa markkinaehtoisin myynnin väheneminen kohdistuu käsittelypalveluihin, joissa kiinteiden kustannusten osuus on suuri (esimerkiksi polttokäsittely, kaatopaikkasijoitus, pienet jäteasemat) ja joissa jäteyhtiöt ovat investoineet käsittelykapasiteettiin, joka on mitoitettu sekä kuntavastuullisen että yritysten jätteiden käsittelyyn (esimerkiksi bio- ja polttolaitokset).

Jos ulosmyyntirajoitukset johtavat asteittaisen sopeutumisen sijaan käsittelykapasiteetin radikaalimpaan sopeuttamiseen tai kohdistuvat toimintoihin, joihin jäteyhtiöt ovat tehneet merkittäviä investointeja ja joiden kiinteät kustannukset ovat suuret, jäteyhtiöiden haastatteluiden perusteella vaikutus yksikkökustannuksiin ja jätemaksuihin voi olla jopa kymmeniä prosentteja. Yksinkertaisen kustannuslaskelman perusteella niissä käsittelypalveluissa, joissa kiinteiden kustannusten osuus on suuri (esimerkiksi 70–80 prosenttia tai enemmän), yksikkökustannukset ja jätemaksut voivat nousta nois 4–15 prosenttia, kun liikevaihto laskee 5–15 prosenttia. Yhtiöiden kirjanpidollisten keskimääräisten kustannusten perusteella vastaava 5–15 prosentin liikevaihdon lasku kasvattaisi jätemaksuja noin 1–5 prosenttia.

Koska kuntalaisten jätteet ja muu yhdyskuntajäte käsitellään samassa käsittelyinfrastruktuurissa, jäteyhtiöiden käsittelykapasiteetin sopeuttaminen voi vaikuttaa myös kuntalaisten jätehuoltopalveluiden saatavuuteen. Esimerkiksi kaatopaikkojen sulkeminen<sup>77</sup> tai jätteenpolton käsittelykapasiteetin väheneminen voivat heikentää jätehuollon palvelutasoa ja vaikuttaa myös jätehuollon huoltovarmuuteen. Täsmällisiä vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida yksityiskohtaisesti, sillä vaikutukset riippuvat siitä, miten jäteyhtiöt päättävät järjestää toimintansa uudessa sääntelytilanteessa.

<sup>76</sup> 2,6 miljoonaa kuntalaista, jos ulosmyyntiraja on pelkästään 5 prosenttia liikevaihdosta.

<sup>77</sup> Kaatopaikkojen myyminen yksityisille yrityksille on epätodennäköistä mm. kaatopaikkojen pitkäaikaisten ympäristö- ja jälkihoitovastuiden takia.

### 3.2.3 Vaikutukset kuntien muihin tuloihin

EUT:n ratkaisun ja ulosmyyntirajoituksen kiristämisen seurauksena jäteyhtiöiden tytäryhtiöitä voidaan myydä tai lakkauttaa tai niiden toimintaa voidaan supistaa tai järjestää uudelleen. Tytäryhtiöiden mahdollisilla omistusjärjestelyillä voi olla kuntien talouteen sekä kertaluonteisia että pitkäaikaisia vaikutuksia.

Kertaluonteiset taloudelliset vaikutukset voivat liittyä esimerkiksi mahdollisiin myyntivoittoihin tai -tappioihin, kauppojen yhteydessä syntyvään kassavirtaan sekä velka- ja rahoitusjärjestelyjen muutoksiin. Lisäksi kuntatalouteen voi kohdistua vastuita, jotka liittyvät esimerkiksi yhtiöiden takauksiin, vuokrasopimuksiin tai ympäristövastuisiin. Vaikutusten kohdentuminen kuntiin riippuu siitä, miten mahdolliset omistus- ja toimintajärjestelyt toteutetaan jäteyhtiöiden ja niiden omistajakuntien välillä.

Tytäryhtiöiden myynnillä tai toiminnan päättymisellä voi olla vaikutuksia myös kuntien pidemmän aikavälin tulovirtoihin. Kuntien omistamat yhtiöt ja niiden tytäryhtiöt muodostavat osan kuntakonsernia, jonka taloudellista asemaa tarkastellaan kokonaisuutena. Kunnan taloudellinen hyöty sen omistamista yhtiöistä voi muodostua esimerkiksi osinkotuloista, yhtiöiden tuloksesta, investointien rahoitusmahdollisuuksista sekä palvelutuotannon kustannusvaikutuksista kuntakonsernin tasolla.

Teoriassa kunnat voivat menettää tulevia osinkotuloja, jos tytäryhtiöiden toiminta päättyy tai omistus siirtyy pois kuntakonsernista. Käytännössä kuntaomisteiset jäteyhtiöt eivät tyypillisesti jaa merkittäviä osinkoja omistajilleen, vaan voitto käytetään pääosin investointien ja toiminnan rahoittamiseen. Tytäryhtiöiden tuloksella voi silti olla epäsuoria vaikutuksia kuntien talouteen esimerkiksi jäteyhtiöiden investointikyvyn ja mahdolliseen pääomitarpeen kautta.

Toisaalta tytäryhtiöistä luopumisella ja toiminnan keskittymisellä lakisääteisiin jätehuoltopalveluihin voi ainakin teoriassa olla myös myönteisiä vaikutuksia kuntien näkökulmasta. Konsernirakenteen yksinkertaistuminen voi vähentää hallinnollista työtä sekä jäteyhtiöissä että omistajakunnissa, rajata taloudellisia riskejä ja pienentää markkinaehtoiseen toimintaan liittyvää tuloksen vaihtelua. Markkinaehtoisesta toiminnasta luopuminen voi lisäksi vähentää kilpailuneutraliteettiin liittyviä oikeudellisia riskejä.

Vaikutusten suuruus riippuu kuitenkin merkittävästi yhtiö- ja kuntakohtaisista tekijöistä sekä siitä, miten mahdolliset omistus- ja toimintajärjestelyt toteutetaan. Lisäksi esimerkiksi EUT:n ratkaisun soveltamiseen liittyvät tulkintakysymykset ovat tämän vaikutusarvion laatimishetkellä olleet vielä osittain avoimia. Näistä syistä vaikutuksia ei ole tässä selvityksessä arvioitu euromääräisesti. Arvio perustuu sen sijaan vaikutusmekanismien ja mahdollisten sopeutumistapojen laadulliseen tarkasteluun.

### 3.3 Vaikutukset jätteenhaltijayrityksiin

#### Keskeiset havainnot

- » Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoisen myynnin väheneminen voi vaikuttaa palveluita käyttäviin jätteenhaltijayrityksiin.
- » Vaikutukset syntyvät pääasiassa jätehuoltopalveluiden kustannusten, kuljetusmatkojen sekä palveluiden saatavuuden kautta.
- » Sääntelymuutokset voivat heikentää yritysten polttokäsittelykapasiteetin saatavuutta erityisesti lyhyellä aikavälillä.
- » Biokäsittelyssä kuljetusmatkat ja -kustannukset voivat kasvaa, jos käsittely siirtyy nykyistä kauemmaksi. Markkinoilla toimii kuitenkin yksityisten yritysten ja julkisomisteisia käsittelylaitoksia, ja pitkän aikavälin vaikutukset yritysten käsittelykustannuksiin riippuvat muun muassa käsittelymarkkinan kilpailutilanteesta ja kapasiteetin kehittymisestä.
- » Ulosmyyntirajoitusten tiukentaminen ja TSV-menettelyyn ehdotetut muutokset lisäävät jätteenhaltijayritysten hallinnollista taakkaa. Taakan voidaan arvioida kohdistuvan suhteellisesti eniten pieniin ja keskisuuriin yrityksiin erityisesti harvaan asutuilla alueilla.

Jätteenhaltijayritykset eli jätteen tuottajayritykset ovat jätehuoltopalveluita tarvitsevia yrityksiä, jotka ostavat jätehuoltopalveluita jätehuoltomarkkinoilta. Jätteen tuottajayrityksiä ovat kaikki yritykset, joiden toiminnassa syntyy jätettä. Suomessa suurimmat jätettä tuottavat toimialat ovat kaivannaisteollisuus ja louhinta, rakentaminen, teollisuus, yhdyskuntajätettä tuottavat palvelualat, energia-ala sekä ympäristöala.<sup>78</sup>

Kaikki yritysten jäte ei kuitenkaan ohjaudu kaupallisen jätehuollon piiriin, sillä merkittävä osa käsitellään syntypaikalla tai osana jätteen tuottajien omaa toimintaa. Esimerkiksi kaivostoiminnan ja louhinnan sekä teollisuuden jätteitä käsitellään usein osana yritysten omia tuotantoprosesseja tai yritysten omissa käsittelylaitoksissa. Merkittävimpiä kaupallisia jätehuoltopalveluita ostavia toimialoja ovat muun muassa kauppa, teollisuus sekä matkailu- ja ravintola-ala.

Jätteenhaltijayritysten ostamat jätehuollon palvelut koskevat laajasti jätehuollon keräys-, kuljetus- ja käsittelypalveluita. Näihin kuuluvat esimerkiksi jätehuollon kokonaispalvelut, pien- ja suurkuormien vastaanotto jätteiden vastaanottopisteissä, kiinteistökeräys sekä erilaiset käsittelypalvelut, kuten poltto- ja biokäsittely. Jätteenhaltijayritykset hankkivat palveluita kuntaomisteisiltä yhtiöiltä suoraan tai jätehuoltoalalla toimivien yritysten kautta.

Edellä jäteyhtiöitä koskevassa luvussa kuvattujen vaikutusmekanismien perusteella jäteyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan väheneminen voi vaikuttaa myös jätteenhaltijayrityksiin. Yrityksiin kohdistuvat vaikutukset syntyvät pääasiassa jätehuoltopalvelujen kustannusten, kuljetusmatkojen sekä palvelujen saatavuuden kautta. Vaikutusten suuruus riippuu erityisesti siitä, missä määrin jäteyhtiöiden nykyisin tarjoamia palveluja voidaan korvata yksityisten jätehuoltoalan yritysten palveluilla ja miten jätteiden käsittelykapasiteetti sekä palveluverkosto kehittyvät eri alueilla.

#### 3.3.1 Jätteenhaltijayritysten kustannukset ja palveluiden saatavuus

Jätteen tuottajayrityksiin kohdistuvat vaikutukset syntyvät pääasiassa jätehuoltopalvelujen kustannusten, kuljetusmatkojen sekä palvelujen saatavuuden kautta. Mikäli ulosmyyntirajoitusten kiristyminen vähentää kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoista palvelutarjontaa, jätteen tuottajien on hankittava vastaavat palvelut muilta jätehuoltoalan toimijoilta, toissijaisen vastuun nojalla ja/tai ohjattava jäte käsiteltäväksi kauempana sijaitseviin

<sup>78</sup> Jätetilasto (2023).

käsittelylaitoksiin. Tämä voi lisätä jätehuollon kustannuksia erityisesti tilanteissa, joissa käsittelykapasiteetti siirtyy kauemmaksi tai palveluverkosto harvenee. Seuraavassa on käsitelty lyhyesti ehdotettujen sääntelymuutosten vaikutuksia jätteen tuottajiin erikseen jätteenpolton, biokäsittelyn sekä jäteasemilla tapahtuvan vastaanoton ja käsittelyn näkökulmista.

## Jätteenpolto

Jätteenpolton osalta sääntelymuutokset voivat vaikuttaa jätteen tuottajayrityksiin erityisesti käsittelykapasiteetin saatavuuden, kuljetusmatkojen sekä käsittelykustannusten kautta. Jos kuntaomisteiset jäteyhtiöt vähentävät yrityksille tarjottavaa polttokäsittelyä ulosmyyntirajoitusten seurauksena, jätehuoltoalan yritysten ja jätteen tuottajien on hankittava polttokäsittelyä suoraan polttolaitoksilta, yksityisiltä toimijoilta tai ohjattava jäte käsiteltäväksi kauempana sijaitseviin laitoksiin, mukaan lukien vientiin. Jätevirtojen siirtyminen laitosten välillä vaikuttaa käsittelyn yksikkökustannuksiin. Volyymien väheneminen joissakin laitoksissa voi nostaa yksikkökustannuksia, kun taas käsittelymäärien kasvu toisissa laitoksissa voi alentaa niitä mittakaavaetujen kautta.

Koska markkinoilla vapaasti saatavilla oleva polttokapasiteetti on osittain rajallista ja osa kapasiteetista on sidottu pitkäaikaisiin toimitussopimuksiin, käsittelyjärjestelyjen muuttuminen aiheuttaa epävarmuutta käsittelykapasiteetin saatavuudesta valtakunnallisesti erityisesti lyhyellä aikavälillä. Käsittelyn siirtyminen kauemmaksi kasvattaa kuljetusmatkoja ja -kustannuksia jätteen tuottajille ja jätehuoltoalan yrityksille.

## Biokäsittely

Biokäsittelyn osalta sääntelymuutosten vaikutukset jätteen tuottajayrityksiin liittyvät pääasiassa käsittelypaikkojen mahdollisiin muutoksiin ja kuljetusetäisyyksien kasvuun. Mikäli kuntaomisteiset jäteyhtiöt vähentävät yritysten biojätteiden vastaanottoa ulosmyyntirajoitusten seurauksena, biojätteet voidaan ohjata käsiteltäväksi yksityisiin tai muiden toimijoiden biolaitoksiin. Jättemäärän vähentyessä käsittelyn yksikkökustannukset kuntaomisteisissa käsittelylaitoksissa voivat nousta.

Biokäsittelyn markkina on jätteenpoltoa kilpailullisempi, ja Suomessa toimii useita yksityisiä sekä valtion omistamia biolaitoksia kuntaomisteisten laitosten lisäksi. Tämän vuoksi biokäsittelyn saatavuuden ei arvioida merkittävästi heikkenevän valtakunnallisella tasolla. Yritysten biojätteen kuljetusreitit on kuitenkin nykytilanteessa optimoitu kustannusten näkökulmasta, minkä vuoksi joillakin alueilla käsittelypaikan vaihtuminen voi kuitenkin pidentää kuljetusetäisyyksiä ja kasvattaa kuljetuskustannuksia. Biojätteen korkea vesipitoisuus lisää kuljetettavan massan määrää suhteessa sen hyötysisältöön, mikä korostaa kuljetuskustannusten merkitystä käsittelyn kokonaiskustannuksissa. Yritysten jätehuollon kustannusten mahdollinen nousu ei kuitenkaan välttämättä siirry täysimääräisesti jätteen tuottajayritysten maksettavaksi, vaan kustannusten jakautuminen jätteen tuottajien ja jätehuoltoalan yritysten välillä riippuu muun muassa markkinoiden kilpailutilanteen kehittymisestä.

Toisaalta biojätteiden käsittelyn siirtyminen yksityisiin käsittelylaitoksiin voi joissakin tilanteissa myös lisätä käsittelyn tehokkuutta. Yksityiset laitokset voivat toimia suuremmassa mittakaavassa tai keskittyä tiettyihin jätevirtoihin, jolloin käsittelykustannukset voivat laskea käsiteltävien jättemäärien kasvaessa. Mittakaavaetujen välittyminen käsittelyhintoihin riippuu muun muassa biokäsittelymarkkinan kilpailutilanteesta ja kokonaiskapasiteetin kehittymisestä.

## Jäteasematoiminta ja muut palvelut

Jäteasemilla tapahtuva pien- ja suurkuormien vastaanotto muodostaa tärkeän osan jätteentuottajayritysten käyttämistä jätehuoltopalveluista, erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille. Mikäli ulosmyyntirajoitusten kiristyminen vähentää jäteyhtiöiden mahdollisuuksia vastaanottaa yritysten jätteitä markkinaehtoisesti, yritysten tulee hankkia vastaavat palvelut yksityisiltä jätehuoltoalan yrityksiltä tai muista vastaanottopisteistä.

Yksityisten yritysten vastaanottopisteverkosto on kuitenkin kuntien jäteyhtiöiden verkostoa suppeampi, ja vastaanottopisteet keskittyvät usein tiettyihin jätejakeisiin. Tämän vuoksi palvelujen saatavuus voi joillakin alueilla heikentyä ja kuljetusmatkat voivat kasvaa erityisesti harvaan asutuilla alueilla.

Kiinteistökeräyksen osalta sääntelymuutosten vaikutusten arvioidaan olevan muita käsittelypalveluja vähäisemmät, sillä kiinteistökeräys muodostaa useimmissa jäteyhtiöissä vain pienen osan markkinaehtoisesta myynnistä. Kiinteistökeräyspalvelujen saatavuus voi kuitenkin heikentyä tai kuljetuskustannukset kasvaa erityisesti harvaan asutuilla alueilla, missä jätemäärät ovat pieniä ja kuljetusmatkat pitkiä. Näillä alueilla palveluiden tarjoaminen kaupallisesti ei välttämättä ole taloudellisesti houkuttelevaa ilman riittävää jätevolyyymiä. Huoli kiinteistökeräyksen kustannusten kasvusta nousi esiin myös jätteentuottajien haastatteluissa.

## Jätteenhaltijayritysten hallinnollinen taakka

Ulosmyyntirajoitusten tiukentumisen myötä TSV-palvelupyynnöiden määrä todennäköisesti kasvaisi. TSV-palveluiden tarkennusten myötä palvelua pyytävien yritysten tulisi esittää kirjalliset perustelut, mikäli ne hylkäävät tarjouspyynnön Materiaalitorin tietoaustalla.<sup>79</sup> Lisäksi Materiaalitorin käyttöä toistuvasti laiminlyövä yritys olisi velvollinen maksamaan seuraamusmaksua.

TSV-palveluihin liittyvä hallinnollinen taakka kohdistuu kuitenkin vain osaan jätteenhaltijayrityksistä. Hallinnollisen taakan vaikutukset voivat kohdistua suhteellisesti voimakkaammin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Pienissä yrityksissä jätehuoltoon liittyvät hallinnolliset tehtävät hoidetaan usein osana muita työtehtäviä, eikä yrityksillä välttämättä ole erillistä henkilöstöä tai järjestelmiä jätehuoltoon liittyvien menettelyjen hoitamiseen. Tämän vuoksi TSV-menettelyyn liittyvät lisävaiheet voivat lisätä hallinnollista työtä suhteellisesti enemmän pienissä yrityksissä kuin suurissa yrityksissä, joilla on usein enemmän hallinnollisia resursseja.<sup>80</sup>

Hallinnollisen taakan euromääräinen arviointi ei ole mahdollista tätä selvitystä varten käytettävissä olevan aineiston perusteella. Hallinnollisen taakan arviointi perustuu yleisesti käytettyyn standardikustannusmalliin, jossa kustannukset muodostuvat toimenpiteeseen käytetystä työajasta, työn hinnasta sekä menettelyn toistuvuudesta. TSV-menettelyn käyttöä koskevia yrityskohtaisia tietoja, kuten menettelyyn käytettyä työaikaa tai tapausten lukumääriä, ei ole ollut saatavilla. Hallinnollisen taakan arvioidaan kuitenkin olevan kokonaisvaikutuksiltaan rajallinen verrattuna muihin jätehuollon kustannuksiin vaikuttaviin tekijöihin, kuten kuljetusmatkoihin, käsittelymaksuihin ja jätehuoltopalvelujen saatavuuteen. Tästä syystä hallinnollista taakkaa on tässä selvityksessä arvioitu pääasiassa laadullisesti.

<sup>79</sup> Yksityiset jätehuoltoalan yritykset voivat hoitaa TSV-menettelyn jätteenhaltijayritysten puolesta. Hallinnollisen taakan aiheuttaman kustannusten jakautuminen yksityisten jätehuoltoalan yritysten ja jätteenhaltijoiden välillä riippuu muun muassa jätehuotomarkkinan kilpailutilanteesta, mutta esimerkiksi haastatteluiden perusteella voidaan arvioida, että kustannus kohdistuu pääasiassa jätteenhaltijayrityksiin.

<sup>80</sup> Jätteenhaltijayritysten haastattelut.

### 3.3.2 Jätteenhaltijayritysten näkemykset

Selvitystä varten on haastateltu jätteenhaltijayritysten edustajia.<sup>81</sup> Haastattelujen perusteella jätteenhaltijayritykset arvioivat ehdotettujen sääntelymuutosten ja TSV-palveluihin tehtävien tarkennusten lisäävän jätehuoltopalveluita hankkivien yritysten kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.

Jätteenhaltijayritysten mukaan hallinnollinen taakka ei kohdistu kaikkiin yrityksiin, vaan niihin, jotka tarvitsevat TSV-palveluita eniten. Haastatteluiden perusteella hallinnollisen taakan arvioidaan kohdistuvan erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin harvaan asutuilla alueilla, joissa TSV-palveluita käytetään todennäköisimmin.

Jätteenhuoltajayritykset toivat haastatteluissa lisäksi esiin Materiaalitori-menettelyn käytännön toteuttamiseen liittyviä haasteita. Kaksi viikkoa kestävä Materiaalitoriprosessi koettiin haastatteluissa epäkäytännölliseksi erityisesti tilanteissa, joissa yritykset tarvitsevat jätehuollon palveluita nopeammalla aikataululla.

TSV-palvelua pidettiin haastatteluissa tärkeänä, ja sen saatavuutta korostettiin myös jätehuollon huoltovarmuuden näkökulmasta. Haastatteluissa korostui yhteistyön merkitys kuntien ja muiden julkisten toimijoiden sekä yksityisten yritysten välillä sekä epävarmuus siitä, tarjottaisiinko jätehuollon palveluita kattavasti kaikkialla Suomessa sääntelymuutosten seurauksena.

Hallinnollisen taakan lisäksi jätteenhuoltajien edustajat arvioivat sääntelymuutosten lisäävän yritysten jätehuollon kustannuksia. Jätehuollon kustannusten arvioidaan nousevan erityisesti tilanteissa, joissa nykyinen jätehuoltoinfrastruktuuri muuttuu sääntelymuutosten seurauksena ja kuljetusmatkat pitenevät.

Harvaan asutuilla alueilla jätteenhuoltajien jätevolyymit ovat pieniä, ja haastateltavien näkökulmasta kuljetusmatkat voivat kasvaa, jos palvelut joudutaan hankkimaan yksityisiltä jätehuoltoalan yrityksiltä, joiden palveluverkosto on usein kuntien jäteyhtiöiden verkostoa suppeampi. Haastatteluiden mukaan tämä voi lisätä kustannuksia ja heikentää jätehuoltopalveluiden saatavuutta harvaan asutuilla alueilla.

Yritysten jätehuollon kustannusten arvioitiin haastatteluissa kasvaneen viime vuosina muun muassa vastuullisuusvaatimusten, sääntelyn, yleisen kustannustason sekä yritysten omien vastuullisuustoimenpiteiden seurauksena. Kustannusten nousun arvioitiin haastateltavien mukaan heikentävät toteutuessaan kotimaisten yritysten kilpailukykyä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että haastattelujen perusteella jätteenhuoltajayritykset ovat pääosin tyytyväisiä jätehuoltomarkkinoiden nykytilanteeseen, jossa markkinoilla toimii sekä julkisomisteisia että yksityisiä jätehuoltoalan yrityksiä. Haastatteluissa esitetyt arviot jätehuoltopalveluiden mahdollisesta heikkenemisestä, kuljetusmatkojen piteneemisestä ja kustannusten kasvusta ovat pitkälti yhdenmukaisia muun vaikutusarvion kanssa. Toisaalta pitkän aikavälin vaikutuksia markkinoiden toimintaan, kustannuksiin, hintoihin, kierrätysasteeseen ja muihin ympäristövaikutuksiin on vaikeampi kuin välittömiä vaikutuksia. Esimerkiksi yksityisten yritysten palveluverkoston kasvu (esimerkiksi jätteiden pien- ja suurkuormien vastaanotto, biokäsittely) voi johtaa pitkällä aikavälillä joko nykyistä korkeampaan tai matalampaan hintatasoon.

---

<sup>81</sup> Kaksi toimialayhdistystä. Haastattelun kyselyrunko on tämän selvityksen liitteenä.

### 3.4 Vaikutukset jätehuoltoalan yrityksiin

#### Keskeiset havainnot

- » EUT:n ratkaisun ja ulosmyyntirajoitusten tiukentamisen seurauksena kuntaomisteisten jätelyhtiöiden markkinaehtoinen myynti voisi supistua arviolta noin 48–58 miljoonalla eurolla vuoden 2024 toteutuneeseen tilanteeseen verrattuna.
- » Osa ulosmyynnistä siirtyisi TSV-palveluksi, eikä siten suoraan yksityisten jätehuoltoalan yritysten liikevaihdoksi.
- » Yksityisten jätehuoltoalan yritysten liiketoimintamahdollisuudet voivat kasvaa erityisesti rakennus- ja purkujätteen käsittelyssä, biokäsittelyssä sekä erikoistuneissa kierrätyspalveluissa, joissa markkinoilla toimii yksityisiä yrityksiä.
- » Sääntelymuutokset voivat samanaikaisesti heikentää jätehuoltoalan yritysten pääsyä kuntaomisteiseen käsittelykapasiteettiin erityisesti jätteenpolton ja kaatopaikkasijoituksen osalta.
- » Vaikutukset yksityisiin jätehuoltoalan yrityksiin vaihtelevat alueittain ja palveluittain, ja niiden suuruus riippuu muun muassa markkinoiden kilpailutilanteesta, käsittelykapasiteetin saatavuudesta sekä siitä, missä määrin palvelut siirtyvät TSV-menettelyn piiriin.

EUT:n ratkaisun seurauksena sääntelymuutoksilla on pelkkää ulosmyyntirajan kiristämistä ja TSV-palvelun tarkentamista laajempia vaikutuksia jätehuoltomarkkinoille. Kuntaomisteisten jätelyhtiöiden toteutunut ulosmyynti vuonna 2024 oli noin 71 miljoonaa euroa tytäryhtiöiden liikevaihto mukaan luettuna. Ehdotettujen sääntelymuutosten myötä kuntaomisteisten yhtiöiden markkinaehtoinen toiminta voisi supistua vuoden 2024 toteutuneeseen tilanteeseen verrattuna arviolta noin 48–58 miljoonalla eurolla, riippuen siitä sovelletaanko 500 000 euron yhtiökohtaista ulosmyyntirajaa.<sup>82</sup>

Osa aiemmin markkinaehtoisesti tarjotuista palveluista voi kuitenkin siirtyä toissijaisen vastuun nojalla tarjottaviksi palveluiksi. Lisäksi sääntelymuutokset voivat aiheuttaa muutoksia kuntien ja kuntayhtiöiden toimintojen järjestämisessä. Molemmat ilmiöt vaikuttavat siihen, missä määrin kuntaomisteisten jätelyhtiöiden ja niiden tytäryhtiöiden toiminta yritysten jätehuollossa tosiasiallisesti supistuu.

Jätelyhtiöiden tytäryhtiöiden noin 45 miljoonan euron liikevaihto koostuu muun muassa kivi- ja maa-ainesten kierrätyksestä, pilaantuneiden ja pilaantumattomien maiden vastaanotosta, rakennus- ja purkujätteen käsittelystä, vaativien jätteiden käsittelystä, biokaasun tuotannosta, SER- ja metalliromun kierrätyksestä sekä tietoturvatuhoamispalveluista. Osa tytäryhtiöiden palveluista voi siirtyä TSV-palveluiksi, mutta osalle palveluista ei todennäköisesti ole puutetta markkinaehtoisesta tarjonnasta. Sen sijaan jätelyhtiöiden noin 26 miljoonan euron markkinaehtoisesta myynnistä erityisesti kaatopaikkasijoitus, jätteenpolto sekä haja-asutusalueiden jätetuormien vastaanotto siirtyisivät todennäköisesti suurilta osin TSV-palveluiksi, mikäli ne jatkossa soveltuvat kuntien käsittelyinfrastruktuuriin.

Kuntaomisteisten jätelyhtiöiden myynnistä merkittävä osa on polttokäsittelyä, kaatopaikkasijoitusta ja biokäsittelyä. Polttokäsittelyn ja kaatopaikkasijoituksen osalta ulosmyynnin rajoitusten vaikutukset yksityisten yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin ovat rajallisia, sillä yksityiset yritykset eivät tarjoa kaatopaikkasijoitusta tai polttokäsittelyä merkittävässä määrin. Näiden käsittelypalveluiden osalta jätehuoltoyritysten asema voisi jopa huonontua, jos ne eivät saisi jatkossa hankittua käsittelypalveluita kuntayhtiöiltä. Markkinaehtoinen myynti sisältää kuitenkin myös jonkin verran esimerkiksi kiinteistökeräystä ja rakennus- ja purkujätteen käsittelyä, missä yksityiset yritykset voisivat kasvattaa liikevaihtoaan.

<sup>82</sup> Osa kuntaomisteisten yhtiöiden markkinaehtoisesti toiminnasta tai tytäryhtiöiden liikevaihdosta sisältää kuitenkin ostoja yksityisiltä jätehuoltoalan yrityksiltä.

### 3.4.1 Vaikutukset yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin ja investointeihin

Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan supistuminen lisäisi yksityisten jätehuoltoyritysten liiketoimintamahdollisuuksia niissä palveluissa ja niillä alueilla, missä yritykset tarjoavat jäteyhtiöiden kanssa kilpailevia palveluita. Yksityisten jätehuoltoalan yritysten palvelutarjontaa tarkasteltaessa liiketoimintamahdollisuuksien voidaan arvioida lisääntyvän esimerkiksi rakennus- ja purkujätteen käsittelyssä, biokäsittelyssä ja osittain kiinteistökeräyksessä. Lisäksi ulosmyyntirajoitusten kiristyminen todennäköisesti kasvattaa yksityisten yritysten liiketoimintamahdollisuuksia kuntayhtiöiden tytäryhtiöiden erikoistuneimmissa palveluissa. Sitä vastoin esimerkiksi jätteenpoltossa, kaatopaikkasijoituksessa ja jätteiden vastaanotossa harvaan asutuilla alueilla yksityisten yritysten palveluverkosto ei nykytilanteessa vastaa kuntaomisteisten yhtiöiden käsittelykapasiteettia ja palveluverkosta.

Sääntelymuutosten vaikutukset yksityisiin jätehuoltoalan yrityksiin vaihtelevat lisäksi alueittain. Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden ja niiden tytäryhtiöiden toiminnassa on merkittäviä eroja jäteyhtiöiden toiminta-alueiden välillä. Vaikutukset ovat suurimmat niillä alueilla, missä jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti supistuisi eniten, ja missä markkinaehtoinen myynti kohdistuu palveluihin, joissa markkinoilla toimii yksityisiä jätehuoltoalan yrityksiä.

### 3.4.2 Vaikutukset jätehuoltoalan yrityksiin ulosmyynnin ja TSV-palveluiden asiakkaina

Yksityiset jätehuoltoyritykset hankkivat kuntaomisteisten jäteyhtiöiden käsittelypalveluita, kun ne tarjoavat kuljetus- ja käsittelypalveluita edelleen jätteen tuottajayrityksille. Yritykset ostavat palveluita markkinaehtoisesti sekä TSV-velvoitteen nojalla. Käsittelypalvelut koskevat erityisesti polttokäsittelyä, kaatopaikkasijoitusta ja osittain biokäsittelyä. Kuntien jäteyhtiöiden asiakkuuksien perusteella yksityiset jätehuoltoalan yritykset muodostavat merkittävän osan jäteyhtiöiden markkinaehtoisesta myynnistä sekä TSV-palveluvelvoitteen nojalla tarjotuista palveluista.<sup>83</sup>

Jäteyhtiöiden toimintaa koskevan tarkastelun perusteella voidaan arvioida, että ehdotetut sääntelymuutokset johtaisivat todennäköisesti yritysten käsittelykapasiteetin saatavuuden heikentymiseen erityisesti polttokäsittelyssä ja kaatopaikkasijoituksessa sekä osittain jätteiden vastaanotossa harvaan asutuilla seuduilla. Biokäsittelyn osalta markkinoilla on yksityistä ja valtio-omisteista kapasiteettia, jonka voidaan arvioida riittävän kattamaan markkinan biokäsittelytarpeen. Sääntelymuutosten seurauksena kuljetusmatkat ja -kustannukset kuitenkin todennäköisesti kasvaisivat. Kustannusten kohdistuminen yksityisten jätehuoltoyritysten ja jätteenhaltijayritysten välillä riippuu muun muassa markkinoiden kilpailutilanteesta ja kapasiteetin kehittymisestä pitkällä aikavälillä.

### 3.4.3 Jätehuoltoalan yritysten näkemykset

Yksityisten jätehuoltoyritysten haastatteluiden perusteella ehdotetuilla sääntelymuutoksilla on positiivisia vaikutuksia jätehuotomarkkinaa. Yritykset arvioivat ulosmyyntirajoitusten tiukentamisen lisäävän niiden liiketoimintamahdollisuuksia ja liikevaihtoa. Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoisella myynnillä ja erityisesti tytäryhtiöiden toiminnalla arvioitiin olevan nykytilanteessa merkittäviä haitallisia vaikutuksia markkinoiden toimintaan: jäteyhtiöiden tytäryhtiöiden toiminta muodostaa haastattelujen perusteella merkittävän osan tiettyjen alueellisten markkinoiden liikevaihdosta.

<sup>83</sup> Ulosmyynnin ja TSV-palveluiden asiakkaina on sekä kuljetuspalveluita että käsittelypalveluita tarjoavia yrityksiä.

Yksityiset jätehuoltoalan yritykset nojautuvat edellä kuvatusti tietyiltä osin kunnan käsittelyinfrastruktuuriin. Haastatteluiden perusteella yritykset kuitenkin pyrkivät vähentämään polttoon ja kaatopaikalle päätyvän jätteen osuutta. Yritysten haastatteluiden perusteella kuntaomisteinen käsittelykapasiteetti on monelle toimijalle joiltakin osin välttämätön, mutta oman ydinliiketoiminnan kannalta marginaalinen osa jätehuoltoinfrastruktuuria ja yrityksille tarjottavia jätehuoltopalveluita.

Jäteyhtiöiden haastatteluiden perusteella markkinoilla on yritysten omien kierrätys- ja käsittelylaitosten lisäksi kilpailevia biokäsittelylaitoksia ja rinnakkaispolttolaitoksia, joita yritykset hyödyntävät. Näkemykset käsittelypalveluiden saatavuudessa kuitenkin vaihtelevat jonkin verran yritysten välillä. Loppusijoitus kaatopaikalle tai jätteenpolto soveltuu joidenkin yksityisten jätehuoltoyritysten näkökulmasta markkinapuutteen takia luonteeltaan TSV-palveluksi. Toisaalta osa jätealan yrityksistä kilpailee esimerkiksi jätteenpoltossa kuntien jäteyhtiöiden kanssa. Osa yrityksistä hankkii kuntien jäteyhtiöiden käsittelykapasiteettia sen takia, että sitä ei ole markkinoilla muutoin tarjolla. Kuntayhtiöiden käsittelypalveluita käytetään lisäksi tilanteissa, missä se on liiketoiminnallisesti järkevää esimerkiksi logistiikan näkökulmasta.

Sääntelymuutosten seurauksena osa haastatelluista jätealan yrityksistä arvioi lisäävänsä investointejaan. Alueellisesti liikevaihto- ja investointimäärät arvioitiin seuraavien vuosien aikana jopa miljoonien eurojen arvoiseksi yksittäisten yritysten osalta. Yritysten näkökulmasta liiketoiminnan kehittämisen ja investointien kannalta sääntelyn johdonmukaisuus ja ennustettavuus sekä kilpailuneutraliteettivalvonnan toimivuus koettiin erityisen tärkeiksi muun muassa käsittelykapasiteetin edellyttämien mittavien investointien näkökulmasta.

TSV-velvoitteita koskevien muutosten osalta yksityiset jätehuoltoalan yritykset kokivat Materiaalitoria koskevat perusteluvuorot ja valvonnan haastatelussa hyväksi uudistukseksi, minkä koettiin parantavat jätehuoltoyritysten markkina-asemaa ja markkinoiden toimivuutta. Tarjousten hylkäämisen perusteluiden kirjaamista pidettiin tärkeänä. Lisäksi osa haastateltavista kannatti velvoitetta sisällyttää TSV-hintaan kohtuullinen tuottovaatimus.

#### 3.4.4 Yhteenvedo vaikutuksista jätehuoltoalan yrityksiin

Yritykset arvioivat yksityisen markkinan liikevaihdon, työllisyyden ja investointien kasvavan sääntelymuutosten myötä. Ulosmyyntirajojen kiristyminen vähentää kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoista myyntiä arviolta noin 48–58 miljoonalla eurolla nykytilanteesta. Markkinaehtoisen myynnin ja tytäryhtiöiden toiminnan laajuus kuitenkin vaihtelee merkittävästi alueittain. Lisäksi osa ulosmyynnistä ei kuitenkaan siirry jätehuoltoyritysten liikevaihdoksi, vaan voi siirtyä TSV-palveluiksi.

Ulosmyyntirajoitusten tiukentaminen vaikuttaa positiivisesti yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin niissä palveluissa ja niillä alueilla, millä ulosmyynti kohdistuu palveluihin, joissa yksityiset yritykset tarjoavat tai voivat tarjota kilpailevia palveluita. Merkittävä osa ulosmyynnistä koskee kuitenkin polttokäsittelyä ja kaatopaikkasijoitusta, joiden osalta yksityiset yritykset kilpailevat kuntayhtiöiden kanssa vain rajoitetusti. Ulosmyynnin rajoitukset johtaisivat näissä tilanteissa joko TSV-palvelupyynnöiden lisääntymiseen, tai käsittelykapasiteetin saatavuuden heikkenemiseen.

Positiiviset vaikutukset yksityisten yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin koskisivat todennäköisesti esimerkiksi rakennus- ja purkujätteen käsittelyä, kiinteistökeräystä sekä muita erikoistuneita palveluita, missä yksityisten yritysten palvelutarjonta on laajempi. Alueellisesti vaikutukset voivat olla merkittäviä yritysten liikevaihdon, henkilöstön ja investointien näkökulmasta. Yksityisten yritysten käsittelyn yksikkökustannukset voivat laskea, jos niiden käsittelemät

jättemäärät kasvavat. Kustannusten laskun välittyminen hintoihin yritysasiakkaiden hyödyksi riippuu kuitenkin muun muassa markkinan kilpailutilanteesta.

Sääntelymuutosten välittömät vaikutukset merkittäviin käsittelylaitosinvestointeihin ovat epätodennäköisempiä. Sääntelymuutokset vaikuttaisivat yritysten investointeihin, jos niiden myötä yritysten käsittelemät materiaalmäärät merkittävästi kasvaisivat. Suurten käsittelylaitosten (kierrätyslaitosten) investoinnit ovat arvoltaan kymmeniä miljoonia euroja, ja laitokset vaativat satojen tuhansien tonnien jätevolyymin.<sup>84</sup> Markkinaehtoisesta toiminnasta siirtyvä liikevaihto on merkittävässä määrin polttokapasiteetin myyntiä ja kaatopaikkasijoitusta, jolla ei ole välitöntä vaikutusta esimerkiksi kierrätyslaitosinvestointeihin.<sup>85</sup> Esimerkiksi rakennus- ja purkujätteen ja biojätteen käsittelyn osalta muutoksilla voi kuitenkin jollakin aikavälillä olla vaikutusta ainakin pienempiin paikallisiin investointeihin.

Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta sääntelymuutoksilla voi olla positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia. Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden ulosmyynnin vähentyessä mahdollinen kilpailua vääristävä toiminta kohdistuu pienempään osaan markkinaa. Kuntaomisteisten yhtiöiden toiminnan rajoittaminen lisäisi yksityisten jätehuoltoyritysten toimintaympäristön ennakoitavuutta ja voisi siten lisätä investointihalukkuutta. Toisaalta EUT:n ratkaisun ja ulosmyyntirajojen kiristämisen seurauksena mahdollisuus eriyttää markkinaehtoiset toiminnot erilliseen yhtiöön kuitenkin käytännössä heikkenee merkittävästi, millä voi olla negatiivisia vaikutuksia kilpailuneutraliteettiin. Toimintojen eriyttämistä emoyhtiöstä erilliseen yhtiöön on pidetty kilpailuneutraliteettia edistävänä toimintatapana. Lisäksi TSV-menettelyyn kohdistuvat sääntelymuutokset parantavat toimiessaan kilpailuneutraliteettia. Kun toissijainen jätehuoltopalvelu koskisi vain todellisia markkinapuutetilanteita, yksityisten jätehuoltoalan yritysten toimintamahdollisuudet markkinoilla paranisivat.

### 3.5 Vaikutukset jätehuoltomarkkinoiden toimintaan ja hyvinvointiin

#### Keskeiset havainnot

- » Tutkimuskirjallisuuden mukaan omistusmuodon muutos (julkinen vs. yksityinen) ei itsessään lisää kokonaishyvinvointia, jos kuntaomisteiset ja yksityiset yritykset toimivat samoilla markkinoilla samoilla kilpailuehdoilla.
- » Yksityinen omistajuus voi lisätä kokonaistaloudellista hyvinvointia vain, jos yksityiset yritykset toimivat julkisesti omistettuja tehokkaammin ja markkinoilla on riittävästi kilpailua, jotta mahdolliset tehokkuusedut välittyvät hintoihin, palveluiden laatuun tai investointeihin.
- » Jätehuoltomarkkinoiden taloudelliset erityispiirteet vaikuttavat markkinakilpailuun ja hyvinvointivaikutuksiin.

Ulosmyyntirajan kiristyminen voi johtaa siihen, että osa jätehuoltomarkkinoilla syntyvästä liikevaihdosta siirtyy kuntaomisteisilta osakeyhtiöiltä yksityisille yrityksille. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa omistusmuodon muutoksen (julkinen tai yksityinen) ei kuitenkaan katsota itsessään automaattisesti lisäävän kokonaishyvinvointia, mikäli julkisesti omistettu yhtiö toimii markkinaehtoisesti ja kohtaa samat kilpailuolosuhteet kuin yksityiset yritykset. Tällöin hyvinvointivaikutukset riippuvat ennen kaikkea siitä, miten muutos vaikuttaa markkinoiden tehokkuuteen, kilpailuun ja investointikannustimiin.

Taloustieteen näkökulmasta markkinoiden toimivuutta arvioidaan sen perusteella, miten markkinarakenne ja kilpailu vaikuttavat kustannuksiin, hintoihin, investointeihin ja palveluiden laatuun. Markkinoiden avaaminen yksityisille

<sup>84</sup> Esimerkiksi Remeo Oy:n Vantaalle valmistuneen kierrätyslaitoksen arvo on julkisten tietojen perusteella 35 miljoonaa euroa ja sen käsittelykapasiteetti on 180 000 tonnia jätettä.

<sup>85</sup> Lisäksi esim. pakkausjätteen kierrätys kuuluu tuottajien vastuulle.

jätehuoltoalan yrityksille ulosmyyntirajoja kiristämällä voi lisätä kokonaishyvinvointia esimerkiksi tilanteissa, joissa yksityiset yritykset toimivat kuntaomisteisia yhtiöitä tehokkaammin, joissa sääntelymuutos lisää kilpailua markkinoilla tai joissa muutokset vähentävät kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia. Kilpailun lisääntyminen voi tällöin kannustaa yrityksiä kustannusten alentamiseen, innovaatioihin sekä investointeihin.

Toisaalta yksityiset yritykset tavoittelevat tyypillisesti korkeampaa tuottoa sijoitetulle pääomalle kuin julkisesti omistetut yhtiöt, mikä voi vaikuttaa hinnoitteluun, riskinottoon ja investointikäyttäytymiseen. Joissakin tilanteissa tämä voi lisätä tehokkuutta ja resurssien kohdentumista, mutta se voi myös nostaa palveluiden hintoja tai lisätä markkinoiden keskittymistä, jos markkinoilla toimii vain rajallinen määrä kilpailevia yrityksiä.

Empiirisessä tutkimuskirjallisuudessa ei ole systemaattista näyttöä siitä, että jätehuoltopalveluiden yksityinen tuotanto olisi keskimäärin kustannuksiltaan tai hinnoiltaan julkisomisteisten yhtiöiden tuotantoa edullisempaa. Tutkimustulokset vaihtelevat markkinarakenteen, kilpailun intensiteetin sekä paikallisten institutionaalisten ja maantieteellisten olosuhteiden mukaan.<sup>86</sup>

Jätehuotomarkkinoiden toimintaan vaikuttavat lisäksi markkinan taloudelliset erityispiirteet. Käsittelytoimintaan liittyvät merkittävät infrastruktuuri-investoinnit, mittakaavaedut sekä markkinoiden alueellinen luonne voivat johtaa markkinoiden keskittymiseen. Tällaisissa tilanteissa pyrkimys markkinoiden avaamiseen ja kilpailun lisäämiseen ulosmyyntirajoja kiristämällä ei välttämättä johda merkittäviin kustannus- tai hintavaikutuksiin, mikäli markkinoille ei synny riittävästi keskenään kilpailevia palveluntarjoajia.

### 3.6 Vaikutukset valtion tuloihin ja menoihin

---

#### Keskeiset havainnot

- » Julkiselle sektorille syntyy jonkin verran hallinnollisia kustannuksia.
  - » Materiaalitorin päivittäminen aiheuttaa kertaluonteisia kustannuksia. Lisäksi TSV-menettelyn ja Materiaalitorin käyttöä koskevien velvoitteiden valvonta aiheuttaa hallinnollista työtä. Näitä kustannuksia ei ole arvioitu euromääräisesti.
  - » Vaikutuksiin sisältyy huomattavaa epävarmuutta. Epävarmuus liittyy muun muassa EUT:n ratkaisun tulkintaan, mahdolliseen liikevaihdon siirtymään kuntayhtiöiltä yrityksille sekä vaikutuksiin kannattavuuteen, palkkasummaan ja investointeihin, minkä vuoksi euromääräistä arviota ei ole tehty.
  - » Valtion tuloihin kohdistuvat kokonaisvaikutukset voidaan arvioida todennäköisesti maltillisiksi. Tämä johtuu muun muassa siitä, että myös kuntaomisteiset yhtiöt maksavat yhteisöveroa.
- 

Sääntelymuutoksilla on suoria vaikutuksia valtion tuloihin ja menoihin, sillä jätteiden ja sivuvirtojen tietopalvelualusta Materiaalitorin päivittäminen aiheuttaa kertaluonteisia kustannuksia. Kertaluontoisen kehittämiskustannuksen arvioidaan olevan yhteensä noin 100 000 euroa.<sup>87</sup>

TSV-menettelyä ja Materiaalitorin käyttöä koskevien velvoitteiden valvonta aiheuttaa lisäkustannuksia valtion viranomaisille. Näitä kustannuksia ei ole saatavilla olevien tietojen puuttuessa arvioitu euromääräisesti.

Koska kunnalliset jätehuolto-yhtiöt toimivat pääosin osakeyhtiömuodossa ja maksavat yhteisöveroa, jätehuoltopalveluiden markkinaosuuden siirtyminen kunnallisilta yhtiöiltä yksityisille yrityksille ei todennäköisesti

---

<sup>86</sup> Ks. esimerkiksi Bel & Warner (2008), Bel, Fageda & Warner (2010), Campos-Alba, Molina, Pérez-Lopéz & Zafra-Gomez (2019) sekä Dijkgraaf & Gradus (2013).

<sup>87</sup> Ympäristöministeriön toimittamat tiedot. Lisäksi Materiaalitorin toimintaan liittyy jatkuvia ylläpitokustannuksia, jotka eivät oletettavasti muutu sääntelymuutosten vuoksi.

vaikuta merkittävästi valtion verokertymään. Kuntaomisteisten osakeyhtiöiden verokohtelu ei pääsääntöisesti eroa yksityisten yritysten verotuksesta.

Sääntelymuutokset voivat kuitenkin vaikuttaa verotuloihin välillisesti esimerkiksi yritysten voittojen, investointien ja työllisyyden kautta. Näiden vaikutusten suuruus riippuu muun muassa siitä, missä määrin jätehuoltopalveluiden tuotanto siirtyy kuntaomisteisilta yhtiöiltä yksityisille yrityksille sekä siitä, miten markkinoiden toimijarakenne kehittyy.

Sääntelymuutosten vaikutuksia valtion tuloihin ja menoihin ei ole tässä selvityksessä arvioitu euromääräisesti Materiaalitorin kustannuksia lukuun ottamatta. Valtion verotuloihin kohdistuvia vaikutuksia olisi periaatteessa mahdollista arvioida esimerkiksi tarkastelemalla muutosten vaikutuksia yritysten liikevaihtoon, voittoihin, palkkasummaan ja investointeihin sekä näiden kautta syntyviin yhteisövero-, tulovero- ja arvonlisäverokertymiin. Tällainen arviointi edellyttäisi kuitenkin oletuksia siitä, missä määrin markkinaehtoinen toiminta siirtyy kuntaomisteisilta yhtiöiltä yksityisille yrityksille sekä siitä, miten muutokset vaikuttavat yritysten kannattavuuteen, investointeihin ja työllisyyteen. Näitä tietoja tai luotettavia oletuksia ei ole ollut tämän selvityksen valmistelussa käytettävissä. Tässä selvityksessä valtiontaloudellisia vaikutuksia on sen vuoksi tarkasteltu pääasiassa laadullisesti.

Vaikutusten mittakaavan arvioimiseksi voidaan todeta, että vain osa laskennallisesta 48–58 miljoonan euron liikevaihdosta siirtyisi kuntaomisteisilta yhtiöiltä yksityisille yrityksille, ja osa palveluista ohjautuisi todennäköisesti TSV-menettelyn piiriin. Valtion tulot kasvaisivat lähinnä tilanteissa, joissa muutokset lisäisivät yritysten palkkasummaa, investointeja, liikevaihtoa tai voittoja. Koska kuntaomisteiset yhtiöt maksavat jo nykytilanteessa yhteisöveroa, verokertymä ei tältä osin muuttuisi. Vaikka yksittäisille yrityksille ja alueilla liiketoimintamahdollisuuksien kasvu voi olla merkittävää, valtiontaloudellisten vaikutusten voidaan arvioida kokonaisuutena olevan maltillisia.

### 3.7 Ympäristövaikutukset

---

#### Keskeiset havainnot

- » Jätehuollon palveluiden tarjoajan omistuspohjalla (julkinen vai yksityinen) ei tutkimuskirjallisuuden perusteella ole yksiselitteisesti todistettua vaikutusta kierrätysasteeseen, vaan kierrätysasteeseen vaikuttavat useat eri tekijät.
  - » Selvityksessä aiemmin esitettyjen tarkastelujen perusteella sääntelymuutokset voivat lisätä kuljetusmatkoja ja sitä kautta kuljetuksista aiheutuvia kasvihuonepäästöjä.
  - » Käsittelypalveluiden saatavuuden mahdollinen heikentyminen voi ainakin lyhyellä aikavälillä aiheuttaa ympäristövaikutuksia.
- 

Ympäristövaikutusten osalta selvityksessä on tarkasteltu laadullisesti sääntelymuutosten vaikutuksia kierrätysasteeseen, kuljetusmatkoihin ja jätehuollon toimivuuteen.

Vaikutukset kierrätysasteeseen ovat epävarmoja. Sääntelymuutos voi vaikuttaa jätehuollon markkinarakenteeseen ja palvelujen tarjontaan, mutta tutkimuskirjallisuudessa ei ole yksiselitteistä näyttöä siitä, että palvelun tuottajan omistuspohja (julkinen tai yksityinen) selittäisi kierrätysasteen tasoa. Kierrätysasteeseen vaikuttavat tyypillisesti useat tekijät, kuten erilliskeräysjärjestelmät, jätehuollon infrastruktuuri, kannustimet sekä sääntelykokonaisuus. Tämän vuoksi muutoksen suoraa vaikutusta kierrätysasteeseen on vaikea arvioida.

Selvityksen perusteella kuljetusmatkat ja niihin liittyvät päästöt todennäköisesti kasvavat. Tässä selvityksessä aiemmin esitettyjen tarkastelujen perusteella sääntelymuutokset voivat lisätä jätteiden kuljetusmatkoja esimerkiksi tilanteissa,

joissa palveluja hankitaan nykyistä laajemmalla maantieteelliseltä alueelta tai käsittely tapahtuu kauempana sijaitsevilla laitoksilla. Kuljetusmatkojen pidentyminen lisää kuljetuksista aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä.

Käsittelypalvelujen saatavuuden mahdolliset muutokset voivat vaikuttaa jätehuollon toimivuuteen. Mikäli sääntelymuutokset heikentävät käsittelypalvelujen tarjontaa joillakin alueilla ainakin lyhyellä aikavälillä, tämä voi vaikuttaa jätevirtojen ohjautumiseen. Palvelujen saatavuuden heikentyminen voi lisätä kuljetustarvetta tai vaikeuttaa jätteiden ohjautumista asianmukaiseen käsittelyyn, millä voi olla välillisiä ympäristövaikutuksia.

## 4 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä luvussa on esitetty yhteenveto selvityksen havainnoista ja muodostetut johtopäätökset liittyen ulosmyyntiä ja TSV-menettelyn muutoksia koskeviin vaikutuksiin.

Tässä selvityksessä on arvioitu jätehuoltomarkkinoita koskevien sääntelymuutosten vaikutuksia kuntaomisteisiin jätelyhtiöihin, kuntiin ja kuntalaisiin, jätteenhaltijayrityksiin, jätehuoltoalan yrityksiin, markkinoiden toimintaan sekä rajoitetusti valtion tuloihin ja menoihin sekä ympäristöön. Tarkastelun perusteella muutosten vaikutukset olisivat kokonaisuutena merkittäviä ja kohdistuisivat laajasti eri puolille Suomea. Vaikutukset syntyvät erityisesti siitä, että Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun seurauksena tytäryhtiöiden liikevaihto tulee huomioida ulosmyyntilaskennassa samalla, kun ulosmyyntirajan alentaminen rajoittaisi kuntaomisteisten jätelyhtiöiden markkinaehtoista toimintaa nykyiseen verrattuna.

Arvion mukaan nykyisen 10 prosentin ulosmyyntirajan ylittäisi EUT:n ratkaisun huomioon ottamisen jälkeen kuusi jätelyhtiötä 26:sta. Jos ulosmyyntirajaksi asetettaisiin 5 prosenttia ja lisäksi 500 000 euron euromääräinen raja, rajan ylittäisi 19 jätelyhtiötä. Pelkän 5 prosentin ulosmyyntirajan ylittäisi 16 jätelyhtiötä. Ehdotettujen muutosten seurauksena kuntaomisteisten jätelyhtiöiden markkinaehtoinen myynti vähenisi arviolta noin 48–58 miljoonalla eurolla vuodessa verrattuna vuoden 2024 toteutuneeseen tilanteeseen. Ulosmyynnin merkitys jätelyhtiöiden toiminnassa ja siten myös vaikutukset vaihtelevat huomattavasti alueittain.

Markkinaehtoinen myynti kohdistuu pääasiassa yritysjetteen jätteenpolttoon, biokäsittelyyn ja kaatopaikkasijoitukseen. Lisäksi ulosmyyntiin sisältyy esimerkiksi jäteasemilla tapahtuvaa jätteiden vastaanottoa, yritysten jätteiden kiinteistökeräystä sekä muita palveluita ja tuotemyyntiä. Käsittelypalveluista vain osalle on olemassa laajasti yksityistä palvelutarjontaa. Joissakin käsittelypalveluissa ja joillakin alueilla kuntaomisteisten jätelyhtiöiden käsittelyinfrastruktuuri muodostaa keskeisen osan markkinan käsittelykapasiteetista, jota myös yksityiset jätehuoltoalan yritykset käyttävät.

Keskeinen taloudellinen vaikutusmekanismi liittyy mittakaavaetujen heikkenemiseen. Kun markkinaehtoisesti käsiteltävät jätemäärät kuntaomisteisissa yhtiöissä vähenevät, käsittelylaitosten ja muun infrastruktuurin kiinteät kustannukset jakautuvat pienemmälle jätemäärälle. Tämä nostaa käsittelyn yksikkökustannuksia ja lisää painetta korottaa kuntalaisten jätemaksuja, koska kuntalaisten jätteet käsitellään pääosin samoissa käsittelylaitoksissa yritysjetteen kanssa. Vaikutukset korostuvat erityisesti niissä yhtiöissä, jotka ovat investoineet omaan käsittelykapasiteettiin, kuten poltto- ja biokäsittelyyn, ja palveluissa, joissa kiinteiden kustannusten osuus on suuri, kuten kaatopaikkasijoituksessa ja pienten jäteasemien vastaanotto- ja käsittelypalveluissa.

Niissä käsittelypalveluissa, joilla ei ole yksityistä palvelutarjontaa tai sen tarjonta on rajallista, ulosmyyntirajan tiukentaminen ei ainakaan lyhyellä aikavälillä johda markkinoiden avautumiseen. Tässä tapauksessa osa markkinaehtoisesta toiminnasta voi sen sijaan siirtyä toissijaisen vastuun nojalla tarjottaviksi TSV-palveluiksi. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että sama käsittelypalvelu tarjotaan jatkossa eri sääntelykehyksessä. TSV-palvelut eivät tarkoitusltaan eivätkä palveluna vastaa markkinaehtoisia palveluita esimerkiksi jätemäärien ennakoitavuuden tai palveluprosessin joustavuuden näkökulmasta, mikä todennäköisesti heikentää käsittelykapasiteetin saatavuutta ainakin lyhyellä aikavälillä.

Jätteenhaltijayritysten näkökulmasta vaikutukset kohdistuvat ennen kaikkea palveluiden saatavuuteen, kuljetusmatkoihin, kustannuksiin ja TSV-menettelyyn liittyvään hallinnolliseen taakkaan. Erityisesti jätteenpolton osalta käsittelykapasiteetin saatavuus voi heikentyä ainakin lyhyellä aikavälillä, koska markkinoilla vapaasti saatavilla oleva kapasiteetti on rajallista ja osa kapasiteetista on sidottu omistusrakenteisiin ja pitkäaikaisiin sopimuksiin. Jätteenpolton osalta markkinoilla voikin syntyä tilanne, jossa samanaikaisesti esiintyy teknistä ylikapasiteettia, jätteen tuontia ulkomailta sekä tilanteita, joissa yritykset eivät voi hankkia polttokapasiteettia vapaasti markkinoilta. Biokäsittelyn osalta markkina on kilpailullisempi, mutta markkinaehtoisien myynnin väheneminen ja jätevirtojen uudelleenohjautuminen voivat lisätä kuljetus- ja käsittelykustannuksia.

Yksityisille jätehuoltoalan yrityksille sääntelymuutokset avaavat samalla uusia liiketoimintamahdollisuuksia niissä palveluissa, joissa markkinoilla on yksityistä tarjontaa ja joissa se on kaupallisesti houkuttelevaa. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi rakennus- ja purkujätteen käsittely, eräät kierrätyspalvelut sekä biokäsittely. Vaikutukset vaihtelevat alueellisesti riippuen siitä, missä määrin kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoinen toiminta kohdistuu palveluihin, joita yksityiset yritykset tarjoavat.

Markkinoiden toimivuuden ja kokonaisuhyvinvoinnin näkökulmasta vaikutukset eivät ole yksiselitteisiä. Sääntelymuutokset siirtäisivät osan kuntaomisteisten osakeyhtiöiden liikevaihdosta yksityisille yrityksille. Tutkimuskirjallisuuden perusteella omistusmuodon muutos ei sellaisenaan lisää hyvinvointia, vaan vaikutukset riippuvat siitä, lisääkö sääntelymuutos tosiasiallista kilpailua, tehokkuutta, investointeja ja innovaatioita. Jätehuoltomarkkinoiden erityispiirteet, kuten mittakaavaedut, infrastruktuuri-investointien suuruus sekä palveluiden alueellinen luonne voivat rajoittaa kilpailun syntymistä ja siten myös muutosten hyötyjen välittymistä jätehuoltopalveluiden hintoihin tai palvelutasoon.

Vaikutukset valtion tuloihin ja menoihin arvioidaan kokonaisuutena rajallisiksi. Materiaalitorin päivittäminen aiheuttaa kertaluonteisia kustannuksia, ja TSV-menettelyn sekä Materiaalitorin käyttöä koskevien velvoitteiden valvonta lisää viranomaisten hallinnollista työtä. Verovaikutusten arvioidaan olevan todennäköisesti maltillisia, koska kuntaomisteiset jäteyhtiöt maksavat jo nykytilanteessa yhteisöveroa. Ympäristövaikutusten osalta vaikutukset kierrätysasteeseen ovat epävarmoja, mutta kuljetusmatkojen ja niistä aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen arvioidaan todennäköisesti kasvavan. Lisäksi käsittelypalveluiden saatavuuden mahdollinen heikentyminen voi ainakin lyhyellä aikavälillä heijastua jätehuollon toimivuuteen ja aiheuttaa välillisiä ympäristövaikutuksia.

Kokonaisuutena arvioiden sääntelymuutoksilla olisi merkittäviä vaikutuksia jätehuoltomarkkinoihin ja jätehuollon toimivuuteen. Muutokset lisääisivät osittain yksityisten yritysten liiketoimintamahdollisuuksia, mutta samalla ne voisivat lisätä kustannuksia, pidentää kuljetusmatkoja, heikentää joidenkin käsittelypalveluiden saatavuutta ja lisätä painetta kuntalaisten jätemaksujen korottamiseen. Vaikutusten suuruuteen liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, koska ne riippuvat muun muassa EUT:n ratkaisun tulkinnasta, markkinapuuteen tosiasiallisesta laajuudesta, TSV-menettelyn toimivuudesta sekä siitä, miten kunnat, jäteyhtiöt ja yksityiset yritykset sopeuttavat toimintaansa uudessa sääntelytilanteessa.

## 5 Liitteet

Liite 1. Haastattelurunko: jätteenhaltijayritykset.

### SELVITYS JÄTELAIN MAHDOLLISISTA SÄÄNTELYMUUTOKSISTA

Ympäristöministeriö on käynnistänyt vaikutusarvioselvityksen koskien jätelakiin mahdollisesti tehtäviä muutoksia. Selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa muutosten vaikutuksista kuntaomisteisille jäteyhtiöille, kunnille ja kuntalaisille, jätehuoltoalan yrityksille ja jätehuoltoa tarvitseville yrityksille. Lisäksi vaikutusarviossa arvioidaan rajoitetusti muutosten vaikutuksia valtion tuloihin ja menoihin sekä ympäristöön.

Tällä hetkellä valmisteltavat muutokset koskevat sitä, että kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti eli ulosmyyntiraja laskisi 5 %:iin ja 500 000 euroon. Ulosmyynnissä otettaisiin huomioon kuntayhtiöiden tytäryhtiöiden liikevaihto. Lisäksi toissijaisen vastuun nojalla tarjottaviin palveluihin (TSV-palvelut) esitetään tarkennuksia. Jätteen tuottajille tulisi mm. tarkempi perusteluvollisuus, jos ne hylkäävät kaupallisten toimijoiden jätehuoltotarjouksia. Lisäksi TSV-velvoitteen valvontaa lisättäisiin.

Selvitys perustuu pääasiassa aikaisempiin selvityksiin, tiedonkeruuseen ja sidosryhmien haastatteluihin. Eräs keskeisistä haastateltavista ovat jätehuoltopalveluita hankkivien yritysten edustajat.

Selvityksen toteuttaa Owal Group Oy tammi-helmikuun 2026 aikana.

### HAASTATELTAVAN TAUSTA

1. Haastateltavan nimi, organisaatio ja tehtävä organisaatiossa.

### YLEISET KYSYMYKSET

2. Miten jäsenenne käyttävät yksityisten jätehuoltoyritysten palveluita? Mitä palveluita jäsenenne ostavat?
3. Miten jäsenenne käyttävät kuntaomisteisten jäteyhtiöiden, liikelaitosten tai kuntayhtymien palveluita? Mitä palveluita jäsenenne ostavat?
4. Miten jäsenenne asioivat kuntaomisteisten yhtiöiden tai yksityisten jätehuoltoyritysten pienasemilla? Miten tämä vaihtelee alueittain?

### EHDOTETTujen MUUTOSTEN VAIKUTUKSET

5. Miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat jäsenyritystenne jätehuoltoon?
6. Miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat jäsenyritystenne toimintaan muuten (esim. TSV-palveluun liittyvä perusteluvaihe)?
7. Mihin aineistoihin meidän olisi hyvä tutustua osana selvitystyötä?
8. Muut huomiot ja saatteet selvitykselle

Liite 2. Haastattelurunko: yksityiset jätehuoltoalan yritykset.

### SELVITYS JÄTELAIN MAHDOLLISISTA SÄÄNTELYMUUTOKSISTA

Ympäristöministeriö on käynnistänyt vaikutusarvioselvityksen koskien jätelakiin mahdollisesti tehtäviä muutoksia. Selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa muutosten vaikutuksista kuntaomisteisille jäteyhtiöille, kunnille ja kuntalaisille, jätehuoltoalan yrityksille ja jätehuoltoa tarvitseville yrityksille. Lisäksi vaikutusarviossa arvioidaan rajoitetusti muutosten vaikutuksia valtion tuloihin ja menoihin sekä ympäristöön.

Tällä hetkellä valmisteltavat muutokset koskevat sitä, että kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti eli ulosmyyntiraja laskisi 5 %:iin ja 500 000 euroon. Ulosmyynnissä otettaisiin huomioon kuntayhtiöiden tytäryhtiöiden liikevaihto. Lisäksi toissijaisen vastuun nojalla tarjottaviin palveluihin (TSV-palvelut) esitetään tarkennuksia. Jätteen tuottajille tulisi mm. tarkempi perusteluvelvollisuus, jos ne hylkäävät kaupallisten toimijoiden jätehuoltotarjouksia. Lisäksi TSV-velvoitteen valvontaa lisättäisiin.

Selvitys perustuu pääasiassa aikaisempiin selvityksiin, tiedonkeruuseen ja sidosryhmien haastatteluihin. Eräs keskeisistä haastateltavista ovat jätehuoltomarkkinalla toimivat yksityiset jätehuoltoalan yritykset.

Selvityksen toteuttaa Owal Group Oy tammi-helmikuun 2026 aikana.

### HAASTATELTAVAN TAUSTA

1. Haastateltavan nimi, organisaatio ja tehtävä organisaatiossa.

### YLEISET KYSYMYKSET

2. Miten yrityksenne toimii yritysten jätehuolto-/kiertotalousmarkkinalla?
3. Mitkä ovat keskeiset asiakasryhmänne ja toiminta-alueenne?
4. Miten koette kuntaomisteisten jäteyhtiöiden (ja muiden kuntaomisteisten laitosten) toiminnan vaikutukset omassa liiketoiminnassanne?

### EHDOTETTujen MUUTOSTEN VAIKUTUKSET

5. Miten markkinaehtoisen myynnin/ulosmyynnin rajoitukset vaikuttaisivat toimintaanne?
6. Miten TSV-palveluita koskevat muutokset vaikuttaisivat toimintaanne ja markkinoiden toimintaan yleensä?
7. Miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat jätehuolto-/kiertotalousmarkkinaan yleensä?
8. Mihin aineistoihin meidän olisi hyvä tutustua osana selvitystyötä?
9. Muut huomiot ja saatteet selvitykselle

Liite 3. Haastattelurunko: kuntaomisteiset jäteyhtiöt.

### SELVITYS JÄTELAIN MAHDOLLISISTA SÄÄNTELYMUUTOKSISTA

Ympäristöministeriö on käynnistänyt vaikutusarvioselvityksen koskien jätelakiin mahdollisesti tehtäviä muutoksia. Selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa muutosten vaikutuksista kuntaomisteisille jäteyhtiöille, kunnille ja kuntalaisille, jätehuoltoalan yrityksille ja jätehuoltoa tarvitseville yrityksille. Lisäksi vaikutusarviossa arvioidaan rajoitetusti muutosten vaikutuksia valtion tuloihin ja menoihin sekä ympäristöön.

Tällä hetkellä valmisteltavat muutokset koskevat sitä, että kuntaomisteisten jäteyhtiöiden markkinaehtoinen myynti eli ulosmyyntiraja laskisi 5 %:iin ja 500 000 euroon. Ulosmyynnissä otettaisiin huomioon kuntayhtiöiden tytäryhtiöiden liikevaihto. Lisäksi toissijaisen vastuun nojalla tarjottaviin palveluihin (TSV-palvelut) esitetään tarkennuksia. Jätteen tuottajille tulisi mm. tarkempi perusteluvelvollisuus, jos ne hylkäävät kaupallisten toimijoiden jätehuoltotarjouksia. Lisäksi TSV-velvoitteen valvontaa lisättäisiin.

Selvitys perustuu pääasiassa aikaisempiin selvityksiin, tiedonkeruuseen ja sidosryhmien haastatteluihin. Eräs keskeisistä haastateltavista ovat kuntaomisteisten jäteyhtiöiden edustajat.

Selvityksen toteuttaa Owal Group Oy tammi-helmikuun 2026 aikana.

### HAASTATELTAVAN TAUSTA

1. Haastateltavan nimi, organisaatio ja tehtävä organisaatiossa.

### YLEISET KYSYMYKSET

2. Mitä palveluita markkinaehtoinen eli ulosmyynti sisältää yhtiössänne?
3. Keitä ovat markkinaehtoisen myynnin asiakkaanne?
4. Mikä merkitys markkinaehtoisella myynnillä on yhtiönne toiminnassa?

### EHDOTETTujen MUUTOSTEN VAIKUTUKSET

5. Miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat toimintaanne?
6. Miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat jätehuoltopalveluiden järjestämiseen muutoin (esim. TSV-palvelun muutokset)?
7. Mihin aineistoihin meidän olisi hyvä tutustua osana selvitystyötä?
8. Muut huomiot ja saatteet selvitykselle

## 6 Lähteet

Avance Attorneys & Owal Group (2025). Jäteala ja kilpailuneutraliteetti. Selvitys Ympäristöministeriölle.

Beccarello M. & G. Di Foggia (2023). Efficient scale and scope of business models used in municipal solid waste management. *European Journal of Management and Business Economics*, Vol (32), No (4), pp. 492–508. Saatavilla: <https://doi.org/10.1108/EJMBE-09-2022-0271>

Bel, G. & M. E. Warner (2008). Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies. *Resources, Conservation and Recycling*, Vol (52), Issue (12), pp. 1337–1348. Saatavilla: <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2008.07.014>

Bel, G., Fageda, X. & M. E. Warner (2010). Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol (29), Issue (3), pp. 553–577.

Campos-Alba, C.M., Molina, E., Pérez-Lopéz, G. & J.L Zafra-Gomez (2019). Measuring the Efficiency of Public and Private Delivery Forms: An Application to the Waste Collection Service Using Order-M Data Panel Frontier Analysis. *Sustainability*, Vol (11), Issue (7). Saatavilla: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/7/2056>

Competition and Consumer Protection Commission (2018). The Operation of the Household Waste Collection Market. Saatavilla: <https://www.ccpc.ie/business/wp-content/uploads/sites/3/2018/10/The-Operation-of-the-Household-Waste-Collection-Market.pdf>.

Dijkgraaf, E. & R. Gradus (2013). Cost Advantage Cooperations Larger than Private Waste Collectors. *Applied Economics Letters*, Vol (20), Issue (7), pp. 702–705. Saatavilla: <https://doi.org/10.1080/13504851.2012.732682>

Euroopan Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-692/23. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CJ0692>.

Geradin Partners (2025). Julkiset jätehuoltokonsernit ja energiayhtiöt Suomen kierrätysmarkkinoilla – Välttämättömiä julkisia palveluita vai verovarojen väärinkäyttöä? Saatavilla: <https://kierratysteollisuus.fi/wp-content/uploads/2025/04/Selvitys-Julkiset-jatehuoltokonsernit-ja-energiayhtiöt-Suomen-kierratysmarkkinoilla.pdf>

Jyväskylän kaupunki (2023). Jyväskylän kaupunkikonsernin omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje. Saatavilla: [https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/2025-11/jyvaskylan-kaupunkikonsernin-omistajaohjauksen-periaatteet-ja-konserniohje-2023\\_0.pdf](https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/2025-11/jyvaskylan-kaupunkikonsernin-omistajaohjauksen-periaatteet-ja-konserniohje-2023_0.pdf)

Ruiz, J.A., Juarez, M.C., Morales, M.P., Munoz, P. & M.A. Mendivil (2013). Biomass Logistics: Financial & Environmental Costs. Case Study: 2 MW Electrical Power Plants. *Biomass and Bioenergy*. Vol (56), pp. 260–267.

Valtioneuvosto (2023). Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.

Tilastokeskus (2023). Jätetilasto: jätteiden kertymä sektoreittain vuonna 2023. Saatavilla: <https://stat.fi/fi/julkaisu/cm1htgu3a3rj07w5tidiyjuz>

Ympäristöministeriö (2021). Tavanomaisen jätteen kaatopaikat. Saatavilla:

<https://peda.net/poke/oppimisymparisto/palvelualat/puhtaus-ja-kiinteistopalvelualan-ammattitutkinto/puhtaus-ja-kiinteistopalvelualan-ammattitutkinto-23-243/valinnaiset-tutkinnon-osat/ymparistonhuoltopalvelut1/vastuut-ja-velvollisuudet-ymparistonhuollossa/jatepolitiikka-jatelainsaadanto/jateyhtiot-jatteiden-kasittelypaikat/jatejaekohtaiset-kaatopaikat-suomessa/julkiset-tavanomaisen-jatteen-kaatopaikat:file/download/f5511267329aae17411367565e2119ac9c8fad5a/Julkiset%20tavanomaisen%20jätteen%20kaatopaikat.pdf>

Ympäristöministeriö (2026). Selvitys kierrätyksen edistämisen ja jätteenpolton hillinnän ohjauskeinoista. Lajittelun ja erilliskeräyksen normiohjauksen sekä jätteenpolton ja sen kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisen tarkastelu.

Ympäristöministeriön julkaisuja 2026:4. Saatavilla:

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/58c2facb-a2f2-4028-9bec-4e6f146ce9b9/content>

**owalg'group**