

Kommentteja Rambollin selvitykseen

Tämä esitys sisältää kommentteja Ramboll Oy:n selvityksessä "SELVITYS JÄTELAIN 35 §:N JA 37 §:N MUKAISTEN EHTOJEN TÄYTTYMISESTÄ TURUN SEUDUN JÄTTEIDEN KULJETUKSISSA 11.4.2017" (myöhemmin "selvitys") esitettyihin asioihin. Kommentteja on esitetty, mikäli selvityksessä esitettyjen asioiden katsotaan olevan virheellisiä tai puutteellisia.

Selvityksessä esitetyt asiat on kirjoitettu mustalla fontilla ja varustettu lainausmerkein ja selvitykseen viittaavalla sivunumerolla. Viranhaltijoiden kommentit on kirjoitettu lainausten alle punaisella fontilla.

1.2. Selvityksen rajaus

"Tämä selvitys ja tehtävä päätös kuljetusjärjestelmästä rajataan jätteenkuljetuksiin, jotka koskevat kunnan vastuulla olevien kiinteistöjen tavallisten kotitalousjätteiden keräysastioiden tyhjentämistä ja joissa on tällä hetkellä kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetusjärjestelmä, ts. sekajäte seuraavan tyyppisistä kiinteistöistä/yksiköistä:

- vakituiset asuntokiinteistöt
- sosiaali- ja terveyshuolto
- koulutus (koulut)
- julkisyhteisöjen ja julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palveluyksiköt" (selvityksen sivu 2)

Kommentti:

Lounais-Suomen alueen kiinteistöittäisessä kuljetuksessa kuljetetaan sekajätteen eli polttokelpoisen jätteen lisäksi erilliskerättyä biojätettä ja pienmetallijätettä sekä tuottajan vastuulle kuuluvia pakkausjätteitä (lasi-, metalli-, kartonki- ja muovipakkausjätettä). Koska selvitys koskee vain sekajätettä, ei sen perusteella voi arvioida kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmälle asetettujen ehtojen täyttymisestä erilliskerättävien jätteiden kuljetuksissa.

Jätelain 32 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään jätteenkuljetuksen vakituisten asuinkiinteistöjen lisäksi myös mm. vapaa-ajan asunnoissa ja muussa asumisessa syntyvälle yhdyskuntajätteelle. Koska selvitys koskee vain vakituksia asuinkiinteistöjä, ei sen perusteella voi tehdä johtopäätöksiä kiinteistönhaltijan järjestämälle kuljetukselle asetettujen ehtojen täyttymisestä muiden asuinkiinteistöjen jätteiden kuljetuksessa.

Nykyisen sopimusperusteisen kuljetuksen alueella on noin 13 000 loma-asumiskäytössä olevaa vapaa-ajan asuntoa, jotka sijaitsevat pääosin haja-asutusalueilla ja usein heikompien tieyhteyksien varrella ja osin saaristossa. Vapaa-ajan asuntoja käytetään satunnaisemmin ja vain osan vuodesta kesäaikaan painottuen. Vapaa-ajan asuntojen sisällyttäminen

selvitykseen olisi ollut välttämätöntä niiden suuren määrän, vakinaisia asuinkiinteistöjä huomattavasti satunnaisemman käytön ja poikkeavien kuljetusolosuhteiden vuoksi.

4.1.1 Kuljetuspalveluiden kattavuus

”Taulukkoon 4-1 on koottu jätteenkuljetuspalveluitaan tarjoavien kuljetusyrittäjien määrät eri kuntien taajama- ja haja-asutusalueilla. Taulukon tulokset perustuvat kuljetusyrittäjien tehtyihin kyselyihin, joihin vastasi 6 yritystä 11:sta alueella toimivasta yrityksestä. Näin ollen esitettyjen toimijoiden määrän lisäksi osalla alueista voi olla jopa 5 jätteiden kuljetusta tarjoavaa yritystä enemmän kuin alla olevassa taulukossa ilmoitetaan. (sivu 6)

Taulukko 4-1. Yhteenveto tällä hetkellä palveluitaan tarjoavien jätteenkuljetusyritysten määrästä eri alueilla. Taulukon tiedoista puuttuu 5 tarkastelualueella toimivan yrityksen tiedot, koska heiltä ei saatu vastauksia kyselyihin.

Kunta	Taajama-alue	Haja-asutusalue
Aura	3	3
Kaarina	3	3
Lieto	5	4
Marttila	3	3
Paimio	4	4
Parainen	3	3
Pöytyä	3	3
Rusko	3	3
Salo	4	4
Sauvo	3	3
Turku	3	3

(sivu 7)

Kommentti:

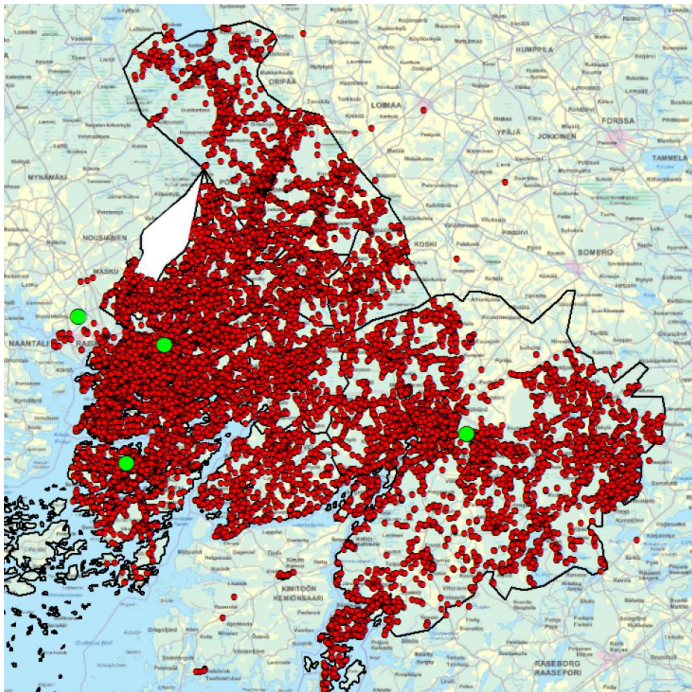
Selvityksessä mainittu ”palveluiden tarjoaminen” ei jätehuoltoviranomaisen kuljetusrekisteritietojen perusteella tarkoita samaa kuin jätteiden kuljettaminen. Kuljetusrekisterin mukaan osalla selvityksen mukaan ”palveluita tarjoavista” yrityksistä ei ole ko. alueilla todellisuudessa kuljetustoimintaa. Esim. Marttilan ja Pöytyän alueella kaikkien jätelajien kiinteistöittäiset kuljetukset on hoitanut kokonaisuudessaan yksi ja sama kuljetusyrittäjä ja myös Aurassa kuljetukset ovat keskittyneet voimakkaasti yhdelle kuljettajalle. Tällaisilla yhden kuljettajan hallitsemilla alueilla kiinteistöinhaltijalla ei ole tosiasiaa mahdollisuutta valita palveluntarjoajaa ja kilpailu on pahoin vaarantunut.

Seuraavassa on esitetty yhteenveto kunnittain ja jätelajeittain vuonna 2018 tyhjennettyjen jäteastioiden jakautumisesta eri kuljetusyrittäjille:

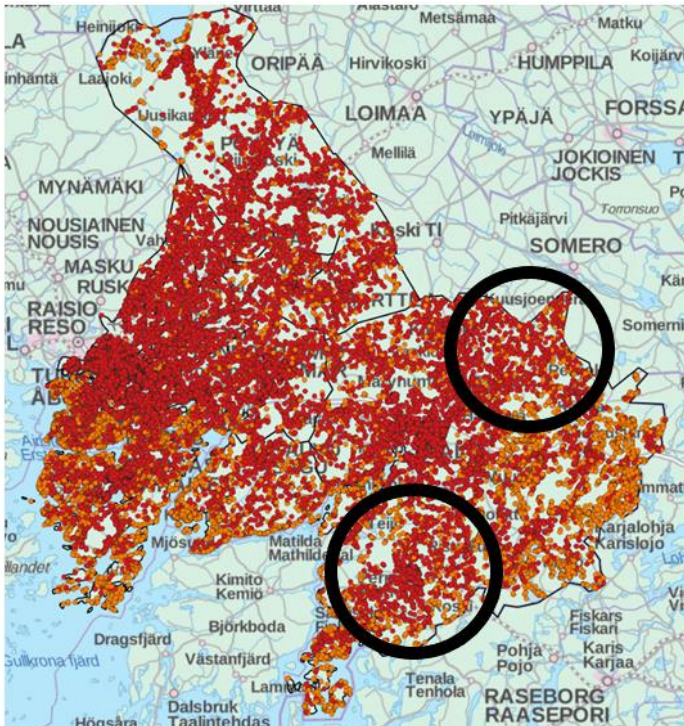
- Aura: Kuljetukset ovat oilleet käytännössä yhden kuljettajan hallinnassa, joka tyhjensi 91 % polttokelpoisen jätteen astioista sekä 94 % metalliastioista ja 95 % lasiastioista.
- Kaarina: Muovijätettä kuljettaa kaksi kuljettajaa. Muiden jätelajien osalta on vähintään kolmen kuljettajan kilpailutilanne. Alueen suurin yritys tyhjentää noin 70 % polttokelpoisen jätteen astioista ja 87-88 % kaikkien muiden jätelajien astioista.

- Lieto: Polttokelpoista jätettä sekä metalli- ja lasijätettä kuljettaa vähintään kolme kuljettajaa. Biojäte-, kartonki- ja muovijätettä kuljettaa kaksi kuljettajaa.
- Marttila: Alueella toimii vain yksi kuljettaja, joka kuljettaa kaikki kiinteistöittäisessä kuljetuksessa kuljettavat jätteet.
- Paimio: Kaikkien jätelajien kuljetukset ovat jakautuneet käytännössä kolmelle kuljetusyritykselle.
- Parainen: Polttokelpoisten jätteiden kuljetukset ovat jakautuneet käytännössä kahdelle kuljettajalle, joista toinen on lopettanut toimintansa vuoden 2020 lopussa. Bio-, lasi-, kartonki- ja muovijätteiden kuljetuksissa toimii kaksi kuljettajaa. Metallijätettä kuljettaa vain yksi kuljettaja.
- Pöytyä: Yksi kuljettaja kuljettaa käytännössä kaikki alueen kiinteistöittäisessä kuljetuksessa kuljettavat jätteet.
- Rusko: Alueen kuljetukset ovat jakautuneet kaikkien jätteiden osalta kahdelle kuljetusyritykselle.
- Salo: Polttokelpoisen jätteen kuljetuksissa toimii käytännössä kuusi kuljetusyritystä. Muiden jätteiden kuljetukset ovat jakautuneet kahdelle kuljetusyritykselle.
- Sauvo: Polttokelpoisen jätteen kuljetus on jakautunut käytännössä kolmelle kuljettajalle ja muiden jätteiden kuljetukset kahdelle kuljettajalle.
- Turku: Kaikkien jätelajien kuljetukset ovat jakautuneet käytännössä kahdelle kuljetusyritykselle.

”Tarkastelemalla kuljetusyrityksiä tämänhetkisiä tyhjennyspisteiden sijainteja (kuva 4-1), tyhjennyspisteiden määrää, Tilastokeskuksen rakennustietokantoja sekä kuljetusyrityksille tehtyjä kyselyitä ja haastatteluita, voidaan todeta jätteenkuljetuspalveluiden olevan saatavilla kaikilla kuntien eri alueilla. Turun seudulla ei ole yhtään aluetta, missä palveluita ei ole saatavilla asiakkaiden niitä haluttaessaan.” (sivu 7)



Kommentti:



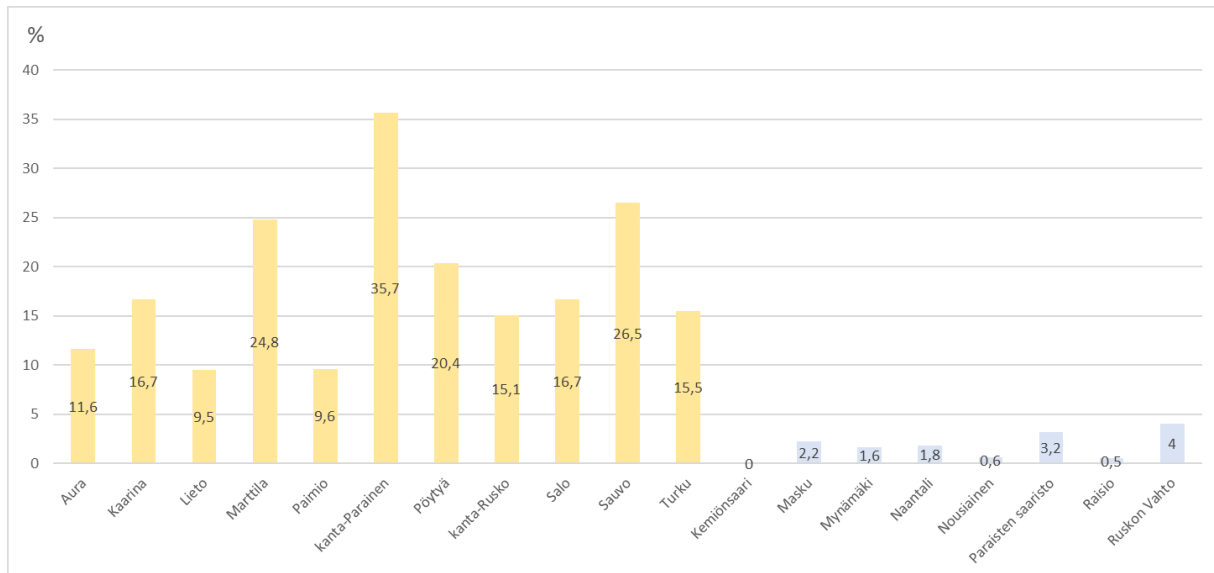
Yllä olevaan kuvaan on merkitty Lounais-Suomen alueen vakituiset asunnot (punaiset täplät ja vapaa-ajan asunnot (oranssit täplät). Verrattaessa tätä karttaa selvityksen kuvan 4-1 karttaan tyhjennyspisteiden sijainnista voidaan havaita, että varsinkin Salon alueella on asutusta myös alueilla, joilla jäteastioiden tyhjennyksiä ei selvityksen mukaan ole järjestetty. Sikäli kuin selvityksen kuva 4-1 havainnollistaa palveluiden saatavuutta, ei kaikilla Salon kaupungin alueilla ole kiinteistöittäisten kuljetuspalvelua ollut saatavilla.

Korkein hallinto-oikeus on aiemmissa Lounais-Suomen jätteenkuljetusjärjestelmiä koskevissa päätöksissään (18.2.2016, taltionumerot 537 ja 530) todennut, että päätöksen taustaselvityksissä ”kuljetusolojen kannalta erityyppisiä alueita, kuten esimerkiksi keskustaajamaa, hyvin harvaan asuttuja alueita ja saaristoalueita, on yleensä syytä tarkastella erikseen.” Esim. Saaristoalueiden erityisolosuhteet on selvityksessä jätetty kuitenkin huomioon ottamatta. Erityisesti kanta-Paraisten sopimusperusteisen kuljetuksen alueeseen kuuluu tieyhteyttä vailla olevia ja erityisen huonojen tieyhteyksien päässä olevia kiinteistöjä, jotka eivät kiinteistönhaltijoiden Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:lle tekemien ilmoitusten mukaan saa kuljetuspalvelua ja joille kuntayhtiö on sen vuoksi järjestänyt paikkaavaa aluekeräystä esimerkiksi Attuun ja Mielisholmaan. LSJH:lta saatujen tietojen mukaan näihin paikkaavan keräyksen järjestelmiin kuuluu noin 150 asuinkiinteistöä. Paraisten ohella sopimusperusteisen kuljetuksen alueilla on asuttuja saaria ainakin Turussa, Sauvossa ja Salossa. Jätehuoltoviranomaisella ei ole tarkkaa tietoa siitä, miten näiden kiinteistöjen jätehuolto on tällä hetkellä järjestetty.

”Jätelain mukaisen valvontaviranomaisen on huolehdittava siitä, että kaikki kiinteistöt, joille ei ole myönnetty poikkeusta, kuuluvat järjestettyyn jätteen kuljetukseen. Kuljetusjärjestelmällä ei ole tähän merkitystä.” (sivu 7)

Velvollisuus luovuttaa jätteet kiinteistöittäiseen kuljetukseen on kiinteistönhaltijalla. Jätehuoltoviranomainen ei voi myöntää lupaa poiketa tästä luovutusvelvollisuudesta ja vanhat poikkeamisetkin on kumottu jo vuonna 2004 annetulla jätelain muutoksella.

Kaavio 1: Kaaviossa on esitetty tiedot niiden asuinrakennusten %-osuudesta, joilla ei ole jätehuoltoviranomaisen kuljetusrekisterissä polttokelpoisen jätteen kuljetustietoja vuodelta 2018. Keltaisilla palkeilla on merkitty sopimusperusteinen kuljetuksen ja harmailla kunnan järjestämän kuljetuksen alueet.



Kokonaisuudessaan kuljetusrekisterissä kuljetustietoja vailla olleita asuinrakennuksia oli vuonna 2018 sopimusperusteisella alueella noin 12 800 eli 17,5 % asutuista asuinrakennuksista ja kunnan järjestämän kuljetuksen alueella noin 490 eli 1,5 % asutuista asuinrakennuksista. Kuljetusrekisteritietojen perusteella onkin täysin selvää, että asuinrakennusten kuljetusjärjestelmään kuulumisessa on huomattavia eroja eri kuljetusjärjestelmien välillä. Liitteessä 1 on esitetty kaavion tietojen rajaukset sekä mahdolliset tietojen virhelähteet.

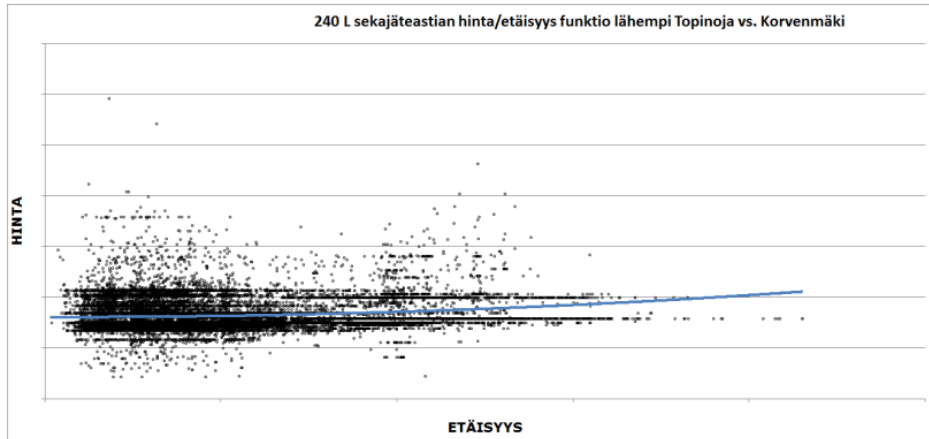
”Kiinteistön haltijan järjestämässä jätteiden kuljetuksessa nykyisten jätteenkuljetusyritysten käytäntöjen mukaan tyhjennykset lopetetaan, jos asiakas ei vastaa yhteydenottoihin ja perintätoimisto ei saa perittyä maksamattomia jätelaskuja (yhteensä 20 - 60 kpl kyselyyn vastanneilla yrityksillä vuodessa). Kun tyhjennykset on lopetettu niin keskimäärin 75 % asiakkaista maksaa maksamattomat jätelaskut ja tyhjennykset jatkuvat normaalisti. Loput 25 % päätyvät käyttämään muiden yritysten palveluita (vuodessa noin 5-15 kpl). Maksukyvyttömät asiakkaat voivat saada toimeentulotuen kautta tukea jätehuoltokustannuksiin, jolloin asianmukaisesti toimivat asiakkaat saavat jäteastiansa tyhjennettyä, eikä päädy järjestetyn jätteenkuljetuksen ulkopuolelle.” (sivu 7)

Turun kaupungin lausunnon mukaan roskaantuneiden asuinrakennusten tarkastuksissa tulee ajoittain esiin tilanteita, joissa jätehuoltolaskuja on jäänyt maksamatta mahdollisesti useammallekin kuljetusyrittäjälle, ja kiinteistö on päässyt palvelun puutteen vuoksi roskaantumaan. Lisäksi on todettu, että ”Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä maksuhäiriötilanteiden selvittely ja paikkaavien kuljetuspalveluiden järjestäminen työllistää huomattavasti valvovaa viranomaista.” Kunnan järjestämässä kuljetuksessa tällaisia tilanteita ei synny koska kuljetuspalvelua ei keskeytetä maksuhäiriöiden vuoksi vaan se toimii kaikissa olosuhteissa.

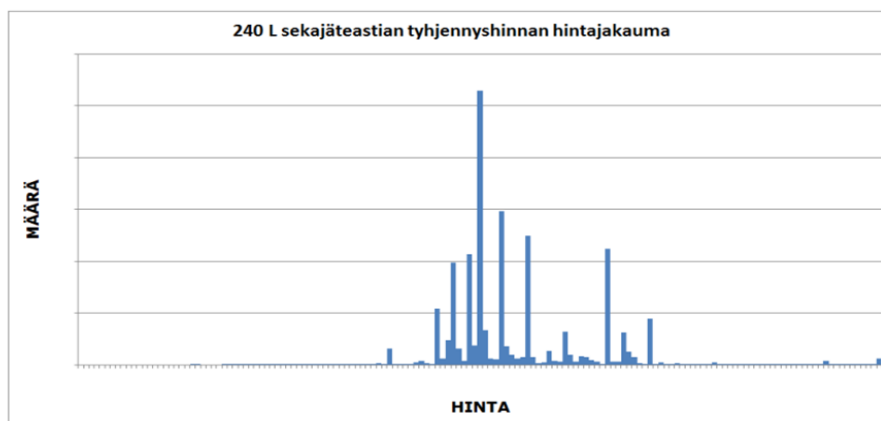
4.1.3.1 Tyhjennysten hinnoittelu

”Alla olevissa kuvissa (Kuvat 4-2, 4-3, 4-4 ja 4-5) on esitetty 240 litran sekajäteastioiden

tyhjennyksen hinta suhteessa kuljetusetäisyyteen eri jäteasemista. Kunkin käsittelypaikan (Isosuon, Korvenmäen, Topinojan ja Rauhalan jätekeskukset) osalta on esitetty oma kuvansa. Lisäksi kuvassa 4-6 on esitetty etäisyys lähimpään jätekeskukseen, jossa on käsittelyä (Topinojan tai Korvenmäen jätekeskus). Kuvasta 4-7 nähdään 240 litran sekajäteastioiden tyhjennyshintoja vastaavat jakaumat.” (sivu 8)



Kuva 4-6. 240 L sekajäteastian tyhjennyksen hinta etäisyyden funktiona lähimpään jätekeskukseen, jossa on jätteiden käsittelyä (sekajätteellä ylä- ja alakvartiilin välinen ero on 1,5 euroa).



Kuva 4-7. Hinnan jakauma 240 L sekajäteastian tyhjennyksessä.

Kommentti:

Selvityksen kuvat 4-2, 4-3, 4-4, 4-5, 4-6 ja 4-7 ovat selvityksen tarkoituksen kannalta kyseenalaisia, koska:

- Isosuolla ja Rauhalassa ei oteta vastaan polttokelpoisen jätteen suurkuormia (pakkaavia jäteautoja), joten niillä ei ole yhteyttä kiinteistöittaisen kuljetuksen kuljetusetäisyyksiin eikä kuljetushintoihin.
- Kuvissa olevissa kaavioissa ei ole esitetty hintojen eikä etäisyyksien arvoja (kaavioiden x ja y-akselit), joten kuljetuspalveluiden hinnat ja niiden erot eivät niistä käy ilmi.
- Hintatiedoista on esitetty ainoastaan koko aineiston ylä- ja alakvartiilin välinen ero, mikä häivyttää tarkastelun ulkopuolelle hintahaitarin ääripäät, jotka ovat yksittäisten asiakkaiden maksamien maksujen kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden arvioinnin kannalta välttämättömiä.
- Myös kuvat 4-7 on hintaerojen arvioimisen kannalta jokseenkin hyödytön, koska hintoja ei ole esitetty.

Se, mitä yllä on esitetty, koskee vastaavalla tavalla myös selvityksen 600-660 litran jäteastioista esitettyjä hintatietoja selvityksen kuvissa 4-11 ja 4-12.

Koska hinta-aineistosta puuttuvat kokonaan viiden kuljettajan hintatiedot, ei niiden perusteella voi tehdä johtopäätöstä kaikista sopimusperusteisen kuljetuksen hinnoista eikä arvioida palveluiden ehtojen tasapuolisuutta kaikilta osin.

”Tietojen luottamuksellisuuden vuoksi kuvista on poistettu y-akseleilta arvot, mutta niistä on esitetty ylä- ja alakvartiilit.” (sivu 8).

Kunnan jätehuoltoviranomaisella on oikeus jätelain 122 §:n nojalla saada jätteen kuljettajalta tai jätteen haltijalta tietoja kuljetushinnoista. Viranomaiskäyttöön olisi siis hyvin voitu toimittaa hintatiedot ja tarvittaessa pyytää pitämään ne luottamuksellisina siten, että tiedot olisivat kuitenkin olleet käytössä päätöksenteossa.

”Kohtuulliset ja syrjimättömät ehdot jätteenkuljetuspalveluissa tarkoittavat sitä, että kaikille jätteen haltijoille on tarjolla tarpeen mukaan samantasoista palvelua samanlaisin ehdoin.” (sivu 8)

”Turun seudulla 240 litran jäteastioiden tyhjennyshinnoissa on hieman poikkeamaa. Yksittäiset selvästi tavanomaista korkeammat tyhjennyshinnat aiheutuvat poikkeavista tyhjennystilanteista. Tällainen tilanne voi olla mm. tiheä tai harva tyhjennysväli yksittäisessä tyhjennyspaikassa tai vaikeasti saavutettava astia. Osalla asiakkaista tyhjennyshinta on myös selkeästi edullisempi kuin muilla asiakkailla samalla alueella. Huomattavasti edullisemmat tyhjennyshinnat ovat myös poikkeamia normaalista tyhjennyksestä ja niille on olemassa selitettävissä olevat tekijät kuten korkeammillekin hinnoille.” (sivu 10)

Selvityksen mukaan sopimusperusteisessa kuljetuksessa laskutetaan siis sekä ”selvästi tavanomaista korkeampia” että ”selkeästi muita asiakkaita edullisempia” tyhjennyshintoja. Tavanomaisesta hinnasta on siis selkeitä poikkeamia molempiin suuntiin, jolloin erot hintahaarukan ääripäiden välillä ovat vieläkin suurempia. Nämä hintaerot ja niiden yksilöidyt perusteet eivät selvityksestä ilmene, joten niiden kohtuullisuutta ja syrjimättömyyttä ei voida selvityksen perusteella arvioida.

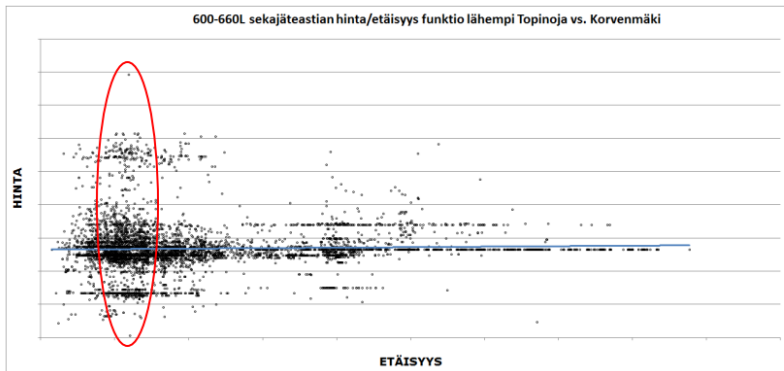
Palveluiden hintaeroille on selvityksessä mainittu mm. seuraavia perusteita:

- tiheä tai harva tyhjennysväli yksittäisessä tyhjennyspaikassa
- vaikeasti saavutettava astia
- kuljetusetäisyys
- astioiden sijoittuminen kiinteistöllä
- astioiden täyttöaste
- asiakassuhteen pituus
- kuljetusjärjestelmän rakenne
- kustannusrakenne
- kilpailutilanne

Selvityksessä ei ole riittävän yksityiskohtaisesti kuvattu sitä, **miten** yllä esitetyt syyt tai hinnoitteluperusteet vaikuttavat ja vaikuttavatko ne samalla tavoin koko toimialueella, kaikkien ja kaikkien kuljettajien hinnoittelussa. Näin olleen selvityksen perusteella ei voi varmistua siitä, että kaikille kuljetusasiakkaille on tarjolla samantasoista palvelua samanlaisin ehdoin ja perustein. Esimerkiksi hinnan perustuminen selvityksen esittämällä tavalla asiakassuhteen pituuteen tarkoittaa jo yksinään sitä, että samantasoisella palvelulla voi olla eri asiakkaille erilainen hinta, koska asiakassuhteen pituudella ei ole vaikutusta palvelutasoon.

Kokonaisuudessaan hintoihin vaikuttavat syyt ja hintojen erojen perusteet on selvityksessä esitetty niin yleisellä tasolla ja suurpiirteisesti, että hinnoitteluun vaikuttavista syy-

seuraussuhteista ja niiden tasapuolisuudesta ja syrjimättömyydestä ei voi varmistua. Ainoana selvityksessä mainittuna jokseenkin johdonmukaisesti maksuihin vaikuttavana seikkana on kuljetusetäisyys, josta on todettu, että ”Kuljetusetäisyyden pidentyessä tyhjennyshinta pääsääntöisesti myös kasvaa”. Selvityksen kaaviokuvien perusteella on kuitenkin havaittavissa, että samalla kuljetusetäisyydellä hinnat poikkeavat toisistaan varsin merkittävästikin kun taas kuljetusetäisyydellä ei näyttäisi olevan olennaista vaikutusta palvelun hintaan. Tästä on esimerkkinä alla oleva kuva 4-11 ja siihen punaisella merkitty alue, jonka sisällä näkyy samalla kuljetusetäisyydellä olevien tyhjennysten hintojen suuri vaihtelu.



Kuva 4-11. 600–660 L sekajäteastian tyhjennyshinta etäisyyden funktiona lähimmälle jätelaitokselle, missä on jätteiden käsittelyä (Topinojan tai Korvenmäen jätokeskus). Sekajätteellä ylä- ja alakvartiilin välinen ero on 1,6 euroa.

Selvityksessä ei ole vertailtu sopimusperusteisessa kuljetuksessa maksettavia kuljetushintoja kuljetusolosuhteiltaan erilaisilla kuljetusalueilla (keskustaajamat, hyvin harvaan asutut alueet ja saaristoalueet) KHO:n asiassa aiemmin esittämien vaatimusten mukaisesti.

4.1.3.2 Johtopäätös hinnoittelun syrjivyydestä ja kohtuullisuudesta

”Keräystapahtuman, kuljetuksen, hyödyntämisen ja loppukäsittelyn hinnat ovat kaikille samat asuinpaikasta riippumatta **kunnan järjestämän kuljetusjärjestelmän tasahinnoittelussa**. Keräys- ja kuljetusmatkat eivät kuitenkaan ole kaikille samanlaisia. Kun kokonaishinta on sama, lähempänä asuvat ja astiasijoittelultaan helposti saavutettavat kompensoivat kauempana asuvien ja/tai astiasijoittelultaan vaikeammin saavutettavien kiinteistöjen jätehuollon keräys- ja kuljetuskustannuksia. Kuljetusten osalta tasahinnoittelua voidaan näin pitää lähempänä asuvia syrjivänä. (sivu 15).

Kommentti:

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa jätemaksujen perusteet määrätään julkisesti jätelaissa ja jätetaksassa. Jätelain 79 §:n mukaan: ”Säännönmukaisessa jätteen kiinteistöittäisessä keräyksessä **jätteen kuljetusmatkaa ei voitaisi käyttää maksun määräytymisperusteena**. Kansalaisten tasavertaisen kohtelun toteuttamiseksi saman kunnan alueella asuvilta perittävien **jättemaksujen ei tulisi olla riippuvaisia etäisyydestä jätteen käsittelypaikkaan.**” (79 §). Lain perusteluissa on viitattu Suomen perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteeseen toteamalla, että: ”Mainittujen säännösehdoitusten muotoilussa on otettu huomioon perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate. Säännösten tavoitteena on turvata toimiva jätehuolto ja taata jätemaksujen määräytyminen yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti”. Toisin sanoen se, mikä selvityksen mukaan on syrjivää, on lainsäätäjän mukaan nimenomaisesti edellytys syrjinnän ehkäisemiselle.

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa maksut ovat yleensä kaikille samat samalla urakka-alueella, mutta eri urakka-alueiden välillä maksut voivat vaihdella kilpailutusten tulosten

perusteella. Lisäksi maksuihin vaikuttavat erityisolosuhteet kiinteistöllä siten, että lisämaksua voidaan määrätä, esim. mikäli jäteautolla joudutaan peruttamaan poikkeuksellisen pitkiä matkoja tai jäteastiaa siirtämisen pitkiä matkoja käsin. Lisämaksujen tarkoituksena on ensisijaisesti ohjata kiinteistönhaltijaa sijoittamaan jäteastiansa kiinteistöllä siten, että se on helposti, nopeasti ja työturvallisesti tyhjennettävissä. Myös lisämaksut on määrätty taksassa ja ne myös eritellään laskuissa, joten ne ovat läpinäkyviä.

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa jätehuoltoviranomaisella on mahdollisuus halutessaan muuttaa maksuja ja niiden perusteita lain puitteissa, mikäli sitä pidetään tarpeellisena. Kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmässä perittävät maksut ovat sen sijaan yksityisoikeudellisia, eikä viranomaisen voi niihin vaikuttaa.

4.2.1 Edistääkö nykyinen järjestelmä jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa?

”Nykyinen kuljetusjärjestelmä edistää jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa, koska se säilyttää alueella itsenäisiä kuntaurakoiden saamisesta riippumattomia yrityksiä. Kyseiset yritykset kilpailevat keskenään markkinoita jakamatta, nojautuen kustannusperusteisiin kuljetushintoihin, käytännössä mm. kuljetushintojen erilaisuuden perusteella. Se antaa myös kiinteistönhaltijoille valinnanvaraa.

Nykyjärjestelmä edistää jätehuollon (keräys, kuljetus, käsittely) yleistä toimivuutta Turun seudulla. Keräyksen palvelutarjonta on laajaa ja lajitteluun voidaan vaikuttaa jätehuoltomääräyksillä. Kuljetus toimii kilpailuilla markkinoilla ja tarjoaa valinnanvaraa. Käsittely tuottaa tuloja kuntien omistamalle Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:lle. Kuntien vastuulla olevan jätteen käsittelypaikan määrää kunta, eikä näin ollen kuljetusjärjestelmän valinta suoraan vaikuta jätteiden käsittelyn toimivuuteen. Kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus edistää kuitenkin välillisesti jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa.” (sivu 17)

Kommentti:

Itsenäisten kuntaurakoiden saamisesta riippumattomien yritysten säilyminen

Väitettä riippumattomien yritysten säilymisestä erityisesti kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmän alueilla ei ole perusteltu eikä sen tueksi ole esitetty selvitystietoa, josta asia kävisi ilmi.

Valinnanvaraa kiinteistönhaltijoille

Selvityksessä ”kiinteistönhaltijan valinnanvaran” (vapaus valita kuljetuspalvelun tarjoaja) katsotaan edistävän jätehuollon yleistä toimivuutta. Tätä ei kuitenkaan ole perusteltu eikä sen tueksi ole esitetty mitään selvitystietoa. Vaikka valinnanvaraa pidettäisiin sinänsä myönteisenä asiana, ei suuremmasta valinnanvarasta suoraan seuraa jätehuollon yleisen toimivuuden edistymistä. Myöhemmin kohdassa ”kotitalouksien asema” on esitetty näkökulmia valinnanvapauden mukana kiinteistönhaltijoille aiheutuvista lisätehtävistä ja velvollisuuksista, jotka saattavat joissain olosuhteissa pikemminkin heikentää jätehuollon tai kuljetusten toimivuutta kuin edistää sitä.

Keräyksen palvelutarjonta on laajaa ja lajitteluun voidaan vaikuttaa jätehuoltomääräyksillä

Kohdassa ei ole määritelty sitä, mitä tarkoitetaan palvelutarjonnan laajuudella ja miten sopimusperusteisen kuljetuksen palvelutarjonnan laajuus eroaa kunnan järjestämän kuljetuksen palvelutarjonnan laajuudesta siten, että sillä on vaikutusta jätehuollon yleiseen toimivuuteen.

Jätehuoltomääräyksillä ei ole asiassa merkitystä, koska ne ovat lajittelun osalta täsmälleen

samat kuljetusjärjestelmästä riippumatta.

Selvityksen puutteet yleistä toimivuuden arvioinnin osalta

Jätehuollon yleisen toimivuuden edistäminen edellyttää, että jätekuljetukset nivoutuvat osaksi kunnan jätehuoltojärjestelmän yleistä kokonaisuutta, johon kuuluvat kuljetusten ohella kaikki kunnan jätehuollon osa-alueet (mm. jätteiden käsittely, asiakkaiden neuvonta ja valistus, jätehuollon taksapolitiikka ja maksut, jätehuoltomääräysten antaminen, kuntien jätehuoltopoliittiset tavoitteet, viranomaistoiminta jne.) ja auttavat edistämään tämän kokonaisuuden toimintaa yhtenä jätehuoltoketjun osana siten, että jätehuolto toimii lainsäädännön puitteissa ja kiinteistöillä syntyvät jätteet lajitellaan, kerätään ja kuljetetaan kunnan määräämiin vastaanottopaikkoihin kustannustehokkaasti ja mahdollisimman vähäisiä ympäristö- ja terveyshaittoja aiheuttaen.

Edellä mainitusta kunnan jätehuoltojärjestelmän muista osa-alueista on selvityksessä mainittu ainoastaan käsittely, johon kuljetukset eivät selvityksen mukaan vaikuta. On kuitenkin selvää, että kuljetusten toimivuus on edellytys sille, että käsittelypalvelut saadaan suunniteltua mitoitettua ja hankittua oikein ja kustannustehokkaasti kaikille niille jätteille, joiden käsittely tai hyödyntäminen on kuntien taikka tuottajien vastuulla. Kuljetuksilla ja niiden toimivuudella on siis huomattava vaikutus myös käsittelyn järjestämiseen ja toimivuuteen.

Selvityksen tässä osassa ei ole arvioitu kuljetusjärjestelmän vaikutuksia sellaisiin jätehuollon yleiseen toimivuuteen vaikuttavaan seikkoihin, joita on yleisesti esitetty kuljetusjärjestelmäkeskustelussa, lainsäädännön perusteluissa ja mm. käynnissä olevaan jätelakis uudistukseen liittyvässä keskusteluissa, kuten esim.:

- kuljetusten palvelutarjonnan ja kilpailun olemassaolon varmistaminen myös alueilla, joilla kuljetusolosuhteet ovat huonot eikä markkinaehtoinen toiminta ole taloudellisesti houkuttelevaa
- mahdollisuudet täydentää kokonaisuuden kannalta suunnitellusti kiinteistöittäistä kuljetusta esim. alue- tai korttelikeräyksillä (esim. huonojen tieyhteyksien vuoksi)
- mahdollisuudet kierrätettävien jätteiden erilliskeräyksen täydentämiseen esim. korttelikeräysjärjestelmillä kierrätystavoitteiden edelleen tiukentuessa
- jätelain ja jätehuoltomääräysten noudattaminen, kuten esim. kiinteistöjen kuuluminen kiinteistöittäiseen kuljetukseen ja jätteiden luovutusvelvollisuuden noudattaminen (kts. edellä kaavio 1)
- jätteiden ohiviennit muualle kuin kunnan määräämiin paikkoihin
- mahdollisuudet kierrätystä edistävien kannustavien maksujärjestelmien luomiseen kierrätyksen edistämiseksi ja muuhun taksapoliittiseen ohjaamiseen
- jätehuollon asiakkaille järjestettävän olevan neuvonnan ja valituksen yhtenäisyys
- viranomaisten mahdollisuudet seurata ja valvoa kuljetuksia ja jätevirtoja

Kuljetusjärjestelmän vaikutuksia jätehuollon yleiseen toimivuuteen arvioitaessa on kokonaan jätetty huomiotta sen vaikutukset kunnan jätehuollosta vastuussa olevien kuntatoimijoiden (kunnat, kunnan jäteyhtiö, viranomaiset) toimintaan ja mahdollisuuksiin ohjata jätehuollon kokonaisuutta halumaansa suuntaan jätehuolto- ja taksapoliittisin perustein. Kiinteistönhaltijan järjestämä kuljetus nähdäänkin selvityksessä selvästi kuntavastuulliseen jätehuoltojärjestelmään kuulumattomana osana.

Jätehuollon toimivuus poikkeusolosuhteissa

Koronavirus-epidemia on herättänyt keskustelua siitä, miten kunnan jätehuollon toimivuus voidaan varmistaa siinä tapauksessa, että jonkin yksityisen kuljetusyhtiön toiminta supistuu tai keskeytyisi kokonaan, esim. henkilökunnan sairastumisen vuoksi. Edelleen on

epäselvää, miten kunta voi tällaisessa tilanteessa huolehtia velvollisuuksistaan kiinteistönhaltijan järjestämän kuljetuksen alueella, missä sillä ei ole kuljetusurakointia eikä siihen tarvittavia tietoja eikä taksaa, joiden perusteella maksut voitaisiin periä. Vasta riskin realisoituessa saataisiin tietoa siitä, miten jätehuolto poikkeustilanteessa toimisi ja miten kunta onnistuisi todellisuudessa huolehtimaan jätehuollon järjestämistä koskevista velvollisuuksistaan kiinteistönhaltijan järjestämän kuljetuksen alueella.

”Jätteitä ei myöskään kuljeteta muualle kuin kunnan osoittamaan paikkaan. Jos jokin jätteenkuljetusyritys toimittaa jätteet toistuvasti ja järjestelmällisesti muualle kuin kunnan jätehuoltomääräyksissä osoitettuun paikkaan ja samalla toimii voimassaolevan jätelainsäädännön vastaisesti, viranomaisten on puututtava yritysten toimintaan, ei muttaa jätteenkuljetusjärjestelmää.” (ote tiivistelmäosasta)

Kommentti:

Tosin kuin selvityksessä väitetään, on jätehuoltoviranomaisen seurannassa tullut ilmi lukuisia tapauksia, joissa jätettä on toimitettu muualle kuin kunnan määräämään vastaanottoaikaan. Sen lisäksi, mitä viranhaltijoiden tekemässä selvityksessä ”Kunnan vastuulle kuuluva jätteenkuljetus Lounais-Suomessa” on esitetty, tuli vuoden 2020 alkupuolella esille tuli tapaus, jossa Salon alueella toimiva kuljetusyrittäjä on vuosia (ainakin 2016-2019) toimittanut kiinteistöittäisessä kuljetuksessa kuljetetut metallijätteet ja pakkausmetallit muualle kuin kunnan määräämään vastaanottoaikaan ja jättänyt raportoimatta asian jätehuoltoviranomaiselle. Näin on toimittu siitä huolimatta, että kyseistä yrittäjää oli jo aiemmin määrätty ELY-keskuksen taholta toimittamaan kunnan vastuulle kuuluvat jätteet kunnan määräämään vastaanottoaikaan. Syksyllä 2020 havaittiin, että toinenkin Salon alueella toimiva kuljetusyrittäjä on vuosien 2019 ja 2020 aikana kuljettanut polttokelpoiset- ja metallijätteet muualle kuin kunnan määräämiin vastaanottoaikoihin. Jatkuva ja toistuva jätteiden ohivientiä ei siis ole kyetty edes viranomaisten valvontatoimenpitein saamaan lopetettua.

Jätelain 37 §:n mukaan yhtenä perusteena kuljetusjärjestelmän muuttamiselle on se, että järjestelmä ei edistä kunnan jätehuollon yleistä toimivuutta. Jätteiden ohivienti on selvä merkki toimivuuden olennaisesta puutteesta. Viranomaisen valvontatoimet yksittäistapauksissa ja kuljetusjärjestelmän muuttaminen sen toimimattomuuden vuoksi eivät ole millään tavoin toisensa poissulkevia toimenpiteitä, vaan molempiin on ryhdyttävä toisesta riippumatta siten kuin lainsäädäntö sitä edellyttää.

4.2.2 Tukeeko järjestelmä jätehuollon alueellista kehittämistä?

”Kuljetusjärjestelmällä ei ole vaikutusta jätteiden käsittelyn alueelliseen kehittämiseen. Yhdyskuntajätteen kuljettaja ei määrää jätteen määränpäättä, vaan kunta päättää yhdyskuntajätteiden käsittelypaikan kuljetusjärjestelmästä riippumatta.

Kuljetusjärjestelmä kuitenkin tukee jätehuollon alueellista kehittymistä keräyksen ja kuljetusten osalta. Kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus motivoi jätehuoltoyrityksiä kehittämään keräys- ja kuljetuskalustoa, kouluttamaan työntekijöitään sekä ottamaan käyttöön uusia teknologioita. Yritysten kilpaillessa vapailla markkinoilla, pienillä kilpailueduilla (mm. monilokeroautot, kuljettajien taloudellinen ajotapa, reittioptimointi) voi olla suuri merkitys yritysten elinvoimaisuuden ja markkinoilla pysymisen kannalta.” (sivu 17)

Kommentti:

Tältäkin osin selvityksen näkökulma on hyvin kapea ja rajoittuu lähinnä sen arvioimiseen, miten nykyisen kuljetusjärjestelmän katsotaan tukevan nykyisin alueella toimivien yksityisten kuljetusyritysten toimintaa.

Selvityksessä esitettyä väitettä, jonka mukaan kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmä tukee jätehuollon alueellista kehittymistä, on perusteltu pelkästään yritysten kuljetustoimintojen kehittymismahdollisuuksilla ja yritysten elinvoimaisuuden säilymisellä. Yksittäisten yritysten kuljetustoiminnan kehittäminen ja kehittyminen ei kuitenkaan ole sama asia kuin jätehuollon alueellinen kehittäminen.

Jotta alueellisen kehittämisen tukemisen edellytykset olivat tulleet arvioituiksi, olisi selvityksessä tullut kuvata Lounais-Suomen jätehuollon alueellisia olosuhteita ja sitä, miten nykyiset kuljetusjärjestelmät näissä olosuhteissa vaikuttavat alueelliseen kehittämiseen ja sen mahdollisuuksiin. Lounais-Suomen alueellisen jätehuollon järjestämisen ja sen kehittämisen kannalta olennaisia asioita ovat esimerkiksi:

- Lounais-Suomen alueellisesti vaihtelevat kuljetusolosuhteet, joihin kuuluu tiheästi asuttuja kaupunkien keskustaajamia, harvaan asuttuja haja-asutusalueita ja epäsäännöllisesti asuttuja vapaa-ajan asuinalueita sekä myös kiinteää tieyhteyttä vailla olevia asuttuja saaria.
- Se, että kunnan järjestämän kuljetuksen alue on nykyisin jakautunut alla olevan karttaesityksen mukaan kahteen toisistaan maantieteellisesti erillään olevaan melko pieneen alueeseen (Turun länsipuoliset kunnat ja toisaalta Kemiönsaari), mikä rajoittaa mahdollisuuksia alueellisesti mahdollisimman yhtenäisen, toimivan ja tehokkaan reitityksen suunnitteluun ja järjestämiseen.
- Se että eri kuljetusjärjestelmistä johtuen yhteistoiminta-alueen eri osissa on käytössä erilaiset ja eri perustein määräytyvät jätemaksut, mikä olennaisesti vähentää kunnan mahdollisuuksia kierrätystä edistävien kannustavien jätemaksujen käyttöön ja muuhun taksapoliittiseen alueelliseen ohjaamiseen.



Mitään edellä mainituista alueellisen kehittämisen kannalta olennaisista ominaisuuksista ja niiden asettamista haasteista ei ole selvityksessä mainittu eikä eri kuljetusjärjestelmiä ja niiden vaikutuksia ole vertailtu jätehuollon alueellisen kehittämisen näkökulmasta.

Jotta alueellinen näkökulma ja kehittäminen hallitusti johonkin suuntaan olisi mahdollista, pitäisi jollain taholla olla mahdollisuudet ja intressi arvioida jätehuollon tarpeita alueellisesti ja

todelliset mahdollisuudet suunnitella ja ohjata jätehuollon kokonaisuutta. Selvityksessä ei ole kuitenkaan arvioitu sitä, miten jätehuollon alueelliseen kehittämiseen vaikuttaa se, että nykyisessä hajanaisessa kaksoisjärjestelmässä jätehuollon alueellinen kokonaisuus ei ole minkään tahon hallittavissa ja että alueen jätehuollon yhteistyökunnat, kuuluvat eri kuljetusjärjestelmiin.

4.2.4 ja 4.2.6 Jättekuljetusten suoritteet ja päästöt

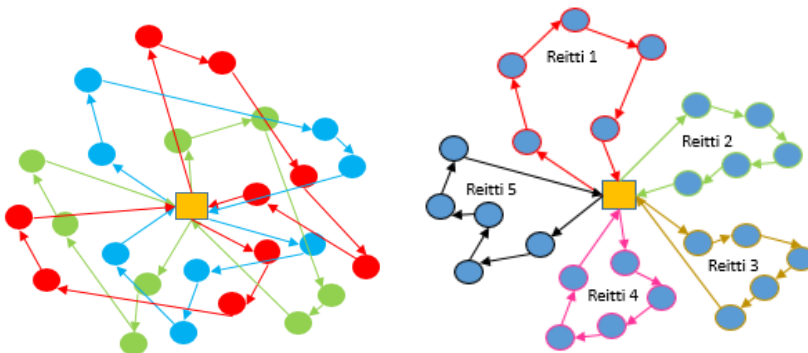
”Jätteenkuljetusten suoritteita tulee tarkastella koko alueen kattavana tehokkuuden näkökulmasta eli kuinka suuri hyötykuorma kantavuuteen nähden saadaan kerättyä jätettä alueelta ja kuinka paljon ajovuoron työajasta kuluu reitin ajoon. Kysymys on miten tehokkaasti työaika saadaan hyödynnettyä ja kertymä vastaamaan keräilyajoneuvon kantavuutta.” (sivu 18)

”Nykyisten toimijoiden reitit ovat jo hyvin tehokkaat ja autojen täyttöasteet ovat korkeat 85 - 100 %.” (sivu 18)

Kommentti:

Selvityksessä on asetettu vaatimus kuljetusten suoritteiden tarkastelulle, mutta itse tarkastelua ei siinä ole kuitenkaan tehty eikä kuljetusten tehokkuutta tai tehostamispotentiaalia selvitetty. Myöskään vertailua eri kuljetusjärjestelmien tehokkuuden välillä ei ole tehty. Sen sijaan on esitetty väite nykyisten toimijoiden reittien tehokkuudesta ja täyttöasteista, jonka tueksi ei ole esitetty mitään selvityksiin perustuvaa tietoa.

Vaikka kiinteistönhaltijan kuljetuksessa toimivien kuljettajien reitit olisivatkin mahdollisimman tehokkaita (kaavio tilanteesta alla vasemmalla, reitit merkitty eri väreillä), ei siitä voida päätellä, etteikö kuljetuksia olisi mahdollista edelleen olennaisesti tehostaa optimoimalla kuljetukset **alueellisesti ja kuljetusten kokonaisuus huomioiden** vielä tehokkaammaksi urakkaverkostoksi (kaavio tilanteesta alla oikealla), jossa kullakin urakka-alueella toimii vain yksi kuljettaja.



Selvityksessä on verrattu jättekuljetusten liikennesuoritteita kokonaisliikennesuoritteeseen ja raskaan liikenteen suoritteeseen. Vertailun tarkoituksena lienee osoittaa, että jättekuljetusten kokonaissuorite on vain vähäinen osa kaikesta raskaan liikenteen suoritteesta. Tämä selvityksen tulos ei ole kovinkaan yllättävä eikä kuljetusjärjestelmäasian ratkaisun kannalta myöskään hyödyllinen, koska Lounais-Suomen raskaan liikenteen kokonaissuorite tai jättekuljetusten osuus siitä eivät kerro mitään eri jätteenkuljetusjärjestelmien ympäristökuormituksen eroista.

Jätelain 37 §:n perusteluissa todetaan, että ”... kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta ei voisi ottaa käyttöön, jos se ... lisää vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle **verrattuna kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.**” Kun siis arvioidaan

kuljetuksen vaikutuksia terveyteen tai ympäristöön, on vertailu suoritettava eri kuljetusjärjestelmien välillä.

Selvityksessä ei ole myöskään otettu huomioon sitä, että jäteautojen raskas liikenne tapahtuu pääasiassa asutusalueilla kun taas muu raskas liikenne tapahtuu pääasiassa asutusalueiden ulkopuolella. Niinpä jäteautoliikenteen ympäristökuormituskin kohdistuu muusta raskaasta liikenteestä poiketen asutusalueille eli juuri sinne missä ihmiset oleskelevat.

Koska selvityksessä ei ole vertailtu eri jätteenkuljetusjärjestelmien kuljetussuoritteita ja ympäristövaikutuksia, ei sen perusteella voida tehdä johtopäätöksiä eri kuljetusjärjestelmien tehokkuuden tai ympäristövaikutusten eroista.

Biokaasuautoja kunnan urakoihin

Lounais-Suomen Jätehuolto Oy on aloittanut kevään 2020 aikana kahdessa kuljetusurakassa Naantalissa ja Raisiossa kuljetukset biokaasukäyttöisellä ajoneuvokalustolla. Yhtiön mukaan biokaasun käyttö polttoaineena tulee olemaan jatkossa pääsääntö kunnan järjestämässä kuljetuksissa aina kun tankkausverkosto sen mahdollistaa. Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa uuden teknologian laaja ja nopea käyttöönotto on mahdollista, koska se voidaan asettaa ehdoksi kuljetusten kilpailutukseen osallistuville.

Biokaasu on kotimaista polttoainetta, jota voidaan valmistaa jätteistä. Biokaasu on hiilineutraalia, eikä sen käytössä synny terveydelle haitallisia hiukkaspäästöjä. Kun kierrätettävien jätteiden erilliskeräysveloitteet tulevat jatkossa edelleen tiukentumaan ja sen myötä kuljetukset lisääntymään, on käytettävällä polttoaineella entistä suurempi merkitys siihen, millaisia ympäristövaikutuksia jätteenkuljetuksilla on.

EU:n puhtaiden ajoneuvojen direktiivi (Clean vehicles) tulee jatkossa edellyttämään, että nolla- ja vähäpäästöisten ajoneuvojen osuutta lisätään tehtäessä julkisia ajoneuvo- ja kuljetuspalveluhankintoja mm. jätteiden kuljetuksissa. Kiinteistönhaltijan itse hankkimat jätteenkuljetuspalvelut eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, joten direktiivi edistää vähäpäästöisemmän tekniikan käyttöä vain kunnan järjestämässä kuljetuksessa, jossa julkinen hankintayksikkö tekee palveluhankinnan.

4.3.1 Kotitalouksien asema

”Jätelaskujen suuruus vaihtelee yritysten välillä, mutta asiakas voi halutessaan vaihtaa palveluntuottajaa. Kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa todellinen kilpailu sekä asiakkaan ja yrityksen välinen läheinen vuorovaikutus vaativat yrityksiltä hyvää toimintaa.” (sivu 19)

Kuten yllä on jo esitetty, on Lounais-Suomen alueella jätehuoltoviranomaisen kuljetusrekisteritietojen mukaan alueita ja jopa kokonaisia kuntia, joilla kuljetukset suorittaa kaikkien jätelajien osalta käytännössä osin yksi kuljettaja. Näillä alueilla asiakkaan tosiasiallinen mahdollisuus vaihtaa palveluntuottajaa on vähintäänkin hyvin kyseenalainen.

Sielläkin, missä todellinen valinnan mahdollisuus on olemassa, voi valinnanvapaudesta aiheutua myös kunnan jätehuollon yleistä toimivuutta heikentäviä vaikutuksia. Tämä johtuu siitä, että kiinteistönhaltijalla on kiinteistönhaltijan järjestämässä kuljetuksessa myös sellaisia velvollisuuksia ja tehtäviä, joista kunnan järjestämässä kuljetuksessa huolehtii kunta:

- Kiinteistönhaltijan on itse selvitettävä palveluiden tarjontaa ja ehtoja. Kuljettajilla on erilaisia palveluita ja hinnoitteluperusteita, mikä voi vaikeuttaa hintojen, palveluiden ja niiden perusteiden vertailua.
- Kiinteistönhaltijan on itse kilpailutettava kuljetukset säännöllisesti, jotta palvelun

hintataso tulee ”selvitettyä”. Yleinen hintataso ei ole mistään nähtävissä, koska hinnat eivät ole julkisia.

- Kiinteistönhaltijan on itse varmistettava, että kuljettaja kuuluu jätehuoltorekisteriin ja on siten oikeutettu kuljettamaan jätteitä.

Kaikilla kiinteistönhaltijoilla ei (esim. iän, terveystilanteen ja sähköisten tietojärjestelmien hallinnan vuoksi) ole samanlaisia edellytyksiä ja valmiuksia selvittää edellä esitettyjä asioita säännöllisesti, joten itselleen parhaiten sopivan ja ehdoiltaan kohtuullisen palvelun saaminen riippuu ihmisestä.

4.3.2 Yritysten toiminta ja 4.4 Yritysten elinkelpoisuus

Selvitys on sen ”Tausta ja tavoite” -osassa sivulla 2 esitetyn mukaisesti ” kuljetusyrityttäjien selvitys jätelain 35 §:n ja 37 §:n mukaisten ehtojen täyttymisestä”. Se on siis tehty joidenkin nykyisessä sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa toimivien kuljetusyrityttäjien toimeksiannosta. Tämä on syytä ottaa huomioon erityisesti niiltä osin kuin selvityksen johtopäätökset perustuvat selvityksen tilaajille tehtyihin kyselyihin ja haastatteluihin (kappaleet 4.3.2 Yritysten toiminta ja 4.4 Yritysten elinkelpoisuus).

Viisi kuljettajaa ei vastannut selvityksen kyselyihin ja haastatteluihin. Vastaamatta jättäneet yritykset ovat selvityksen mukaan olleet toiminnaltaan ”varsin pieniä”, joten on mahdollista, että tällaisten ”varsin pienten” yritysten näkemys ei ole selvityksessä päässyt esille ja selvityksen tulokset kuvaavat sellaisten suurempien yritysten näkemyksiä, joilla on hallitseva ja vakiintunut asema sopimusperusteisessa kuljetuksessa.

Selvityksestä puuttuvat arviot siitä, millaisia vaikutuksia eri kuljetusjärjestelmillä on eri kokoluokan uusien yritysten syntymiseen ja pääsyyn markkinoille. Selvityksessä ei ole myöskään esitetty sitä, miten jätteenkuljetusyrityttäjän kokonaistyömäärä ja työtehtävät muuttuisivat kunnan järjestämään kuljetukseen siirryttäessä (kunnan jäteyhtiön hoitaessa hallinnon, asiakaspalvelun, laskutuksen, neuvonnan jne.) ja millaisia vaikutuksia näillä muutoksilla olisi eri kokoluokan yrityttäjien toimintamahdollisuuksiin ja asemaan.

4.4.3 Viranomaisten toiminta

”Kuljetusten, liittymisten ja jätehuoltomääräysten noudattamisen valvonta ei kuitenkaan ole kuljetusjärjestelmästä riippuvaista. Jätteenkuljetusrekisterin tulisi olla ajantasainen myös kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetusjärjestelmässä ja jätehuoltoviranomaisen valvontatehtäviä ei voida siirtää kuntayhtiölle vaan jätehuoltoviranomaisen tulisi itse seurata liittymistilannetta, huomauttaa laiminlyönneistä ja ilmoittaa niiden pitkittyessä asiasta suoraan muille viranomaisille molemmissa jätteenkuljetusjärjestelmissä.

Ajantasaisen ja toimivan jätteenkuljetusrekisterin muodostaminen vaatii aluksi aikaa ja resursseja molemmissa jätteenkuljetusjärjestelmissä, mutta kun toimiva rekisteri on muodostettu, sen ylläpito ja päivittäminen onnistuu helposti.

Turun seudulla toimivat jätteenkuljetusyritykset ovat osoittaneet halukkuutta kehittää jätteenkuljetusten seuranta ja ajantasaista jätteenkuljetusrekisteriä yhdessä alueen jätehuoltoviranomaisen kanssa” (s. 22)

Kommentti:

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa kuntayhtiölle ei ole siirretty eikä voi siirtää mitään seurantaan ja valvontaan liittyviä viranomaistehtäviä. Koska ko. järjestelmässä kaikki asukkaat ovat kunnan asiakkaita, on palvelut järjestävän kuntayhtiön kuitenkin helppo havaita asiakkuuksissa tapahtuvat muutokset ja palveluiden puute ja tiedustella syytä asialle suoraan asiakkailta ja neuvoa heitä, jolloin viranomaistoimenpiteitä ei välttämättä tarvita. Näin myös toimitaan jatkuvasti, jolloin viranomaisille ohjautuvat vain ne tehtävät, jotka

edellyttävät viranomaisten julkisen vallan käyttöä.

Lounais-Suomen jätehuoltoviranomaisten toimialueilla on ollut koko niiden olemassaolon ajan käytössä molempia kuljetusjärjestelmiä, joten jätehuoltoviranomaisella ja sen alaisuudessa toimivalla henkilöstöllä on jo noin 7-8 vuoden kokemus siitä, millainen vaikutus kuljetusjärjestelmällä on jätehuoltoviranomaisen käytännön toimintaan ja asemaan. Viranhaltijoilla on varmasti omaa toimintaansa koskevaa kokemusperäistä tietoa enemmän kuin yksityisillä kuljetusyrittäjillä tai heidän lukuunsa selvityksen tehneellä konsultilla.

Vaikka kuljetusjärjestelmä ei vaikuta viranomaisten velvollisuuksiin, on sillä ratkaiseva merkitys siihen, millaiset mahdollisuudet viranomaisella on todellisuudessa saada seurannan ja valvonnan hoitamiseksi tarpeelliset tiedot ja hoitaa niille kuuluvia tehtäviä.

Kuljetusrekisterin ajantasaisen ylläpidon edellytykset eri kuljetusjärjestelmissä ovat aivan erilaiset, koska sopimusperusteisessa kuljetuksessa joidenkin kuljettajien viranomaiselle toimittamat kuljetustiedot ovat jatkuvasti pahoin puutteellisia ja/tai myöhässä. Ilman kattavia ja ajantasaisia kuljetustietoja on järjestelmällinen rekisterinpito ja jätehuollon järjestelmällinen valvonta osoittautunut käytännössä erittäin vaikeaksi ja osin jopa mahdottomaksi.

Vain kuljetusyrittäjät voivat toimittaa viranomaisille tiedot kuljetuksista. Vaikka viranomaisella olisi käytössään millainen rekisteriohjelmisto ja tiedonsiirtojärjestelmät tahansa, ei niistä yksinään ole apua, kun kuljetustietoja ei saada ajoissa ja täydellisinä niin, että ne voitaisiin rekisteriin siirtää.

Osa kuljetusyrittäjistä on varmasti halukkaita kehittämään kuljetustietojen seurantajärjestelmiä mutta toisaalta jotkut eivät sitä selvästikään ole. Osa kuljettajista ei lukuisista huomautuksista ja pyynnöistä huolimatta noudata kuljetustietojen toimittamista koskevaa lainsäädäntöäkään saati viranomaisen antamia ohjeita ja pyyntöjä, joita noudattamalla tiedonvälitys sujuisi mahdollisimman ajantasaisesti ja tehokkaasti.

Esimerkki vuoden 2018 kuljetustietojen hankkimisen prosessista:

Jätehuoltoviranomaisen tietojen mukaan vuonna 2018 kunnan vastuulla olevaa jätettä alueella kuljetti kiinteistöittäisessä kuljetuksessa 67 jätteenkuljettajaa, joista 31 kuljetti tavanomaisia kunnan vastuulle kuuluvia jätteitä.

Kuljetustietopyynnöt kuljettajille

- Loppukesällä 2017 jätteenkuljettajia tiedotettiin kuljetustietojen ilmoittamisesta neljännesvuosittain 1.6.2017 voimaan tulleiden jätehuoltomääräysten mukaisesti.
- Jos kuljettaja ei lähettänyt tietoja jaksoa seuraavan kuukauden tai kahden kuukauden aikana, lähetettiin kirje, jossa kuljettajaa pyydettiin antamaan edellisen vuosineljänneksen tiedot ja ilmoittamaan jatkossa tiedot neljännesvuosittain.
- Lisäksi osalta kuljettajista pyydettiin täydennyksiä jo saatuihin puutteellisiin tietoihin.
- Jos kuljettaja ei pyynnöistä huolimatta ollut antanut lain edellyttämiä tietoja, tehtiin asiassa valvontapyynnön ELY-keskukselle. Vuoden 2018 kuljetustiedoista ELY-keskukselle lähetettiin keväällä 2019 valvontapyyntö 13 kuljettajasta, joista kiinteitä jätteitä kuljetti 8 kuljettajaa.
- ELY-keskus kehotti kuljettajia toimittamaan puuttuvat tiedot jätehuoltoviranomaiselle.
- Kehotuksen määräajan päätyttyä tietoja puuttui edelleen 9 kuljettajalta, joista 5 oli kiinteiden jätteiden kuljettajia. Kesällä 2019 toimitettiin näistä toimenpidepyyntö ELY-keskukselle
- ELY-keskus lähetti kuulemiskirjeen näille kuljettajille.
- Loppusyksyllä 2019 jätehuoltoviranomainen lähetti ELY-keskukselle pyynnön ryhtyä jatkotoimenpiteisiin puuttuvien tietojen osalta. Tässä vaiheessa vuoden 2018 tietoja

puuttui edelleen 6 kuljettajalta, joista 5 kuljetti kiinteitä jätteitä.

- ELY-keskus teki joulukuussa 2019 näiden osalta hallintopakkopäätökset ja määräsi kuljettajat toimittamaan tiedot sakon uhalla.
- Hallintopakon seurauksena kuljettajat lähettivät vuoden 2020 alussa puuttuvia tietoja vuodelta 2018.
- Yhdeltä kuljettajalta tietoja puuttuu edelleen maaliskuun alussa 2020.

Viranomaisten valvontatoimenpiteistä huolimatta tilanne oli siis vuoden 2020 maaliskuussa se, että vuoden 2018 kuljetustietoja ei oltu saatu rekisteriin asianmukaisesti järjestettyä.

Samanaikaisesti vuoden 2018 kuljetustietojen hankkimisen kanssa oli jatkuvasti käynnissä jo vuosien 2019 ja 2020 tietojen hankkiminen ja sen lukuisat eri vaiheet (uusien ja mahdollisesti toimintansa lopettaneiden kuljettajien selvittäminen, yhteystietojen ylläpito, pyynnöt kuljettajille neljännesvuosittain ja aina uuden kuljettajan löytyessä, määräaikojen ja saatujen tietojen seuranta, saatujen tietojen tarkastelu, lisätietojen pyytäminen, tietojen tallentaminen ja muokkaaminen, kuljettajien neuvonta ja ohjeistus, kuljetustietolomakkeen päivitys, valvonta- ja toimenpidepyynnöt ELY:lle, kuljetustietojen kohdistaminen rekisterissä ja virheellisten kohdistusten korjaaminen, puuttuvien rakennusten tietojen täydentäminen, jätemäärien koostaminen, asiakkaiden yhteydenottoihin vastaaminen kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten valvontatoimenpiteiden yhteydessä jne.). Pääosan kuljetusten seurannasta ja siihen liittyvästä rekisterityöstä tekee kaksi suunnittelijaa, joista toisella kuluu siihen työajasta arviolta noin 60 % ja toisella noin 40 %. Näin ollen voidaan arvioida, että pelkästään sopimusperusteisen kuljetuksen kuljetustietojen hankkimiseen ja rekisteriin siirtämiseen kuluu kokopäiväisesti vähintään yhden henkilön vuotuinen työaika.

Vertailun vuoksi mainittakoon, että kunnan järjestämää kuljetusta viranomaisen voi seurata oman sähköisen rekisterijärjestelmänsä kautta lähes reaaliajassa ja kaikki tarvittavat tiedot saadaan sähköisen liittymän kauttasuoraan kuljetuksista vastuussa olevalta kunnan jäteyhtiöltä ilman erillisiä pyyntöjä tai muitakaan toimenpiteitä.

Yhteenveto

Selvityksen rajaus

Selvityksen alaa on rajattu siten, että se koskee vain vakituisissa asunnoissa syntyvien polttokelpoisten jätteiden kuljetuksia. Näin ollen selvityksen perusteella ei ole mahdollista arvioida jätelain 37 §:ssä mainittujen kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmälle asetettujen edellytysten täyttymistä muiden kiinteistöittäisessä kuljetuksessa kuljetettujen jätelajien (bio- ja metallijätteet sekä lasi-, metalli-, kartonki- ja muovipakkaukset) osalta eikä muunlaiseen asumiseen tarkoitettujen asuinkiinteistöjen osalta, joita nyt käsillä oleva päätös myös koskee.

Kuljetuspalveluiden kattavuus ja luotettavuus

Koska selvityksessä ei ole tarkasteltu yksityiskohtaisesti kuljetusolosuhteiltaan erilaisten alueiden kuljetuksia, ei sen perusteella voi varmistua palveluiden saatavuudesta esim. saaristoalueilla. Selvityksen kuvan 4-1 perusteella on varsinkin Salon kaupungin haja-asutusalueilla laajahkoja alueita, joilla ei ole järjestetty kiinteistöittäistä kuljetusta. Myöskään maksukyvyttömien kuljetuspalveluiden turvaamista kaikissa olosuhteissa ei ole selvityksen perusteella mahdollista varmistua

Jätehuoltoviranomaisen kuljetusrekisteritiedot osoittavat, että asuinkiinteistöjen kuulumisen kiinteistöittäiseen kuljetukseen on selvästi kattavampaa kunnan järjestämän

kuljetuksen alueilla kuin sopimusperusteisen kuljetuksen alueilla. Kuljetusrekisterissä kuljetustietoja vailla olleita asuinrakennuksia oli vuonna 2018 sopimusperusteisella alueella noin 12 800 eli 17,5 % asutuista asuinrakennuksista ja kunnan järjestämän kuljetuksen alueella noin 490 eli 1,5 % asutuista asuinrakennuksista.

Koska selvitys koskee vain polttokelpoisia jätteitä, ei sen perusteella voi tehdä johtopäätöksiä erilliskerättävien jätelajien kuljetuspalveluiden saatavuudesta ja kattavuudesta millään Lounais-Suomen alueella.

Kuljetuspalveluiden kohtuulliset ja syrjimättömät ehdot

Selvitykseen valittu sopimusperusteisen kuljetuksen hintojen esitystapa ja vertailu ei tuo esille hintojen suuruutta ja niiden eroja eikä myöskään hinnoittelun perusteita riittävän yksityiskohtaisesti siten, että sen perusteella voitaisiin varmistua maksujen ja niiden perusteiden tasapuolisuudesta ja syrjimättömyydestä.

Hintaerot on esitetty vain hinta-aineistojen (240 ja 600-660 litran astiat) ylä- ja alakvartiilin eroina, jolloin tarkastelun ulkopuolelle jäävät kohtuullisuuden ja syrjimättömyyden arvioinnin kannalta välttämättömät alimmat ja ylimmät hinnat. Hinnat on esitetty koko Lounais-Suomen aluetta koskevana yhtenäisenä aineistona siten, että kuljetusominaisuuksiltaan erilaisia alueita ei ole KHO:n päätöksissä esitetyllä tavalla huomioitu (esim, keskustaajamat, hyvin harvaan asutut alueet ja saaristoalueet) eikä alueellisia eroja vertailtu.

Koska alueella selvityksen mukaan peritään sekä ”selvästi tavanomaista korkeampia” että ”selkeästi edullisempia” tyhjennyshintoja, on alhaisimmilla ja korkeimmilla hinnoilla kuitenkin oletettavasti huomattavan suuria eroja. Selvästi tavanomaisesta poikkeavien hintoja on perusteltu vain hyvin yleisellä tasolla siten, että hintaerojen perusteet jäävät epäselviksi.

Jätehuollon yleistä toimivuuden edistäminen kunnassa ja jätehuollon alueellisen kehittämisen tukeminen

Kuljetusjärjestelmien eroja ja niiden vaikutuksia kunnan jätehuollon toimivuuteen arvioidaan hyvin niukasti ja lähes yksinomaan alueella jo toimivien kuljetusyrittäjien kuljetustoiminnan ja sen edellytysten näkökulmasta. Alueellisen kehittämisen edellytysten arviointi puuttuu selvityksestä käytännössä kokonaisuudessaan.

Koska eri kuljetusjärjestelmiä ei ole näiden asioiden osalta vertailtu keskenään ei selvityksen perusteella ole mahdollista varmistua myöskään siitä, että kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmä olisi jätehuollon yleisen toimivuuden edistämisen taikka jätehuollon alueellisen kehittämisen kannalta parempi vaihtoehto kuin kunnan järjestämä kuljetus.

Yksittäisten kuljetusyriytysten toiminnan kannalta kunnan vastuulle kuuluvan jätehuollon yleinen toimivuus ja alueellinen kehittäminen eivät ole selvityksen perusteella erityisen keskeisiä asioita ja niihin onkin kiinnitetty vain hyvin vähän huomiota. Tämä on ymmärrettävää, sillä yksityisillä kuljettajilla tai keskenään kilpailevien kuljettajien joukolla ei todennäköisesti ole jätehuollon yleiseen toimivuuteen ja alueelliseen kehittämiseen liittyvää mielenkiintoa, elleivät ne palvele kunkin yksittäisen yrityksen omia liiketaloudellisten etuja.

Terveydelle tai ympäristölle aiheutettu vaara tai haitta

Selvityksessä tehty jätekuljetusten ympäristövaikutusten vertaaminen tieliikenteen kokonaisvaikutuksiin tai raskaan liikenteen kokonaisvaikutuksiin ei anna kuvaa siitä, miten jätekuljetusten ympäristövaikutukset voisivat muuttua kuljetusjärjestelmän vaihtamisen seurauksena.

Jätelain 37 §:n perusteluissa (HE 199/2010) todetaan, että ”... kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta ei voisi ottaa käyttöön, jos se ... lisää vaaraa tai haittaa

terveydelle tai ympäristölle *verrattuna kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.*”

Kun siis arvioidaan kuljetuksen vaikutuksia terveyteen tai ympäristöön, on selvitettävä näiden vaikutusten eroja eri kuljetusjärjestelmissä. Selvityksessä ei ole verrattu nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa aiheutuvia ympäristö- ja terveysvaikutuksia tilanteeseen, jossa kuljetukset olisi järjestetty kunnan kilpailuttamana. Näin ollen sen perusteella ei ole mahdollista tehdä asiasta johtopäätöksiä, saati varmistua siitä, että kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmä ei lisää vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle *verrattuna kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.*

Vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan

Kotitalouksien asema Selvityksessä on huomioitu pelkästään kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmän myönteisinä pidetyt vaikutukset kuten valinnanvapaus, oletettu yksilöllisempi palvelu sekä suorempi kontaktimahdollisuus kuljettajan ja asiakkaan välillä. Selvityksessä ei ole huomioitu sitä tosiseikkaa, että kaikilla alueilla ja kaikkien jätteiden osalta ei tosiasiallista valinnanvapautta ole. Myöskään kiinteistönhaltijoiden suurempaa vastuuta oman jätehuollon järjestämisessä ja erilaisten ihmisten mahdollisuuksia selviytyä näistä vastuista siten, että jätehuolto saadaan järjestettyä kiinteistölle asianmukaisesti ja kohtuullisin kustannuksin, ei ole arvioitu.

Yritysten asemaa on arvioitu alueella nykyisin toimivien ja selvityksen haastatteluihin ja kyselyihin vastanneiden yrittäjien palautteen perusteella. Selvitykseen osallistumatta jättäneiden pienten yritysten ja mahdollisten markkinoille pyrkivien uusien yrittäjien näkökulmaa ei ole tuotu esiin kuten ei myöskään kunnan jäteyhtiön asemaa. Tämä on ainakin osin vaikuttanut siten, että riskinä pidetään lähinnä yksityisen yritystoiminnan taantumista siitäkin huolimatta, että jätteenkuljetustyön kokonaismäärä ei voi ainakaan vähentyä kunnan järjestämään kuljetukseen siirryttäessä. Selvityksessä ei ole myöskään arvioitu sitä, miten kuljettajien työn luonne ja tehtävät muuttuisivat kunnan järjestämään kuljetukseen siirryttäessä ja millaisia vaikutuksia tällä voisi olla esim. pienten tai kokonaan uusien yritysten mahdollisuuksiin kilpailla alueella nykyisin toimivien suurten yritysten kanssa.

Viranomaisten toimintaan ei kuljetusjärjestelmillä nähdä selvityksessä olevan juuri vaikutusta, kunhan viranomaisen on itse saanut toimintansa asianmukaisesti järjestettyä ja viranomaisille annetaan riittävät resurssit seurannan ja valvonnan järjestämiseksi. Johtopäätökseen on päästy jättämällä huomioimatta mm. viranomaisten itsensä esiintuomat kokemukset monien vuosien ajalta eri kuljetusjärjestelmien vaikutuksista viranomaistoimintaan.

Liite 1

Kaavion rakennustietojen rajaukset

- Kaaviossa on verrattu kaikkien ko. alueen asuinrakennusten määrää niiden asuinrakennusten määrään, joilta ei ole jätehuoltoviranomaisen kuljetusrekisteritietojen mukaan kuljetettu polttokelpoisia jätteitä vuonna 2018.
- Asuinrakennusten tiedot ovat peräisin Väestörekisterikeskuksen (nykyisin Digitaali- ja väestötietovirasto) rakennusrekisteritiedoista. Tarkasteluun mukaan on valittu asuinrakennukset ja vapaa-ajanrakennukset (käyttötarkoitukset 011, 012, 013, 021, 022, 032, 039 ja 041), joita on käytetty vakituiseen asumiseen, muuhun tilapäiseen asumiseen taikka loma-asumiseen (käyttötilat 01, 03 ja 04). Tyhjiillään olevat rakennukset on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.
- Paraisten, Naantalin, Kemiönsaaren ja Maskun alueilta on tarkastelun ulkopuolelle lisäksi rajattu asuinrakennukset, jotka eivät kuulu kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen.
- Paraisten ja Ruskon alueet on jaettu kuljetusjärjestelmärajausten mukaisesti eri alueisiin.

Kaavion tietojen virhelähteitä

- Rekisteriohjelman raportointisovellus näyttää kiinteistön jokaisen rakennuksen olevan mukana kuljetuksessa, jos yksikin kiinteistön rakennus on ollut mukana kuljetuksessa. Raporttiin voi tämän seurauksena tulla enemmän kuljetukseen kuuluvia rakennuksia kuin niitä on todellisuudessa ollut.
- Väestötietojärjestelmän ”käyttötila”-tieto ei ole luotettava. Tiedon epäluotettavuus näkyy erityisesti vapaa-ajan asuntojen kohdalla, joista hyvin suuri osa on merkitty VTJ:n tiedoissa tyhjiillään oleviksi, vaikka niitä todellisuudessa käytettäisiin loma-asumiseen. Esim kanta-Paraisten alueella loma-asumiseen käytössä olevia vapaa-ajanasuntoja on VTJ:n tietojen mukaan noin 2950 ja tyhjiillään olevia noin 1700 eli 37 % yhteismäärästä. Salossa tyhjiillään olevien vapaa-ajan asuntojen osuus oli vastaavasti 24 % ja Marttilassa 29 %.
Lisäksi merkittävää osaa tyhjiillään oleviksi merkityistä vakituiseen asuinkäyttöön tarkoitettuista rakennuksista käytetään todellisuudessa vapaa-ajanasuntoina. Oletettava on, että nämä seikat vääristävät rekisteritietoja siten, että kuljetukseen kuulumattomien asuinrakennusten osuus näyttää suuremmalta kuin se todellisuudessa.
- Toisaalta VTJ:n tiedoissa on myös jonkin verran asuinrakennuksia, jotka ovat tosiasiasa tyhjiillään, mutta joita rekisteritietojen mukaan käytetään asumiseen.
- Sopimusperusteisen kuljetuksen alueilla jätehuoltoviranomaiselle ei tule kaikkia ilmoituksia kiinteistöjen yhteisistä jäteastioista, eli nk. kimppa-astioista. Tällöin ainoastaan kimpan isännän kuljetustiedot päätyvät kuljetusrekisteriin mutta muiden osakkaiden tiedot eivät.
- Kaikkia kuljettajien ilmoittamia kuljetustietoja ei saada eri syistä kohdistumaan oikein rekisterin pohjatietoina oleviin VTJ:n rakennustietoihin, jolloin kuljetustieto ei näy rekisterissä.
- Jätehuoltoviranomainen ei saa kuljettajilta kaikkia kuljetustietoja tai ne voivat olla virheellisiä tai puutteellisia.