

23.06.2022

Dnro

20518/03.04.04.04.19/2021

20522/03.04.04.04.19/2021

20573/03.04.04.04.19/2021

Asia

Jätteenkuljetuksen järjestämistä koskevat valitukset

Valittajat

Suomen luonnonsuojeluliiton Varsinais-Suomen piiri ry, Turku

Matti Varajärvi, Salo

Antero Laiho ja Sinikka Koponen-Laiho, Turku

Päätös, josta valitetaan

Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta

18.3.2021

Asian aikaisemmat vaiheet

Salon jätehuoltolautakunta päätti 21.5.2013 Kemiönsaaren, Paimion, Salon ja Sauvon yhteisenä jätehuoltoviranomaisena jätteenkuljetuksen järjestämisestä kiinteistön haltijan järjestämänä Paimion, Salon ja Sauvon alueilla.

Turun hallinto-oikeus kumosi 31.7.2014 (päättönumerot 14/0215/1, 14/0216/1 ja 14/0217/1) jätehuoltolautakunnan päätökset muun muassa sillä perusteella, että asiaa ei ollut selvitetty riittävällä tavalla.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi 18.2.2016 (taltionumerot 530, 532 ja 536) Turun hallinto-oikeuden päätöksistä tehdyt valitukset ja pysytti hallinto-oikeuden päätökset.

Turun kaupunkiseudun jätehuoltolautakunta päätti 29.5.2013 muiden kunnan vastuulle kuuluvien yhdyskuntajätteiden kuin sako- ja umpikaivolietteiden kuljetuksen järjestämisestä kiinteistön haltijan järjestämänä Auran, Kaarinan, Liedon, Marttilan, kanta-Paraisten, Pöytyän (lukuun ottamatta Yläneen aluetta), Ruskon (lukuun ottamatta Vahdon aluetta), Tarvasjoen sekä Turun alueilla.

Turun hallinto-oikeus kumosi 7.11.2014 (päättönumero 14/0318/1) jätehuoltolautakunnan päätöksen siltä osin kuin siinä oli päätetty kuljetusten järjestämisestä kiinteistön haltijan järjestämänä. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään muun muassa siten, että asiaa ei ollut selvitetty riittävällä tavalla.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi 18.2.2016 (taltionumero 537) Turun hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyt valitukset ja pysytti hallinto-oikeuden päätöksen.

Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta päätti 23.5.2017 kunnan järjestämisvastuulla olevan kiinteistöittaisen jätteenkuljetuksen järjestämisestä niin sanottujen kiinteiden jätteiden osalta kiinteistön haltijan järjestämänä niiden toimialueensa kuntien alueilla, joilla on käytössä vanhan jätelain mukainen sopimusperustainen jätteenkuljetusjärjestelmä.

Turun hallinto-oikeus kumosi 7.11.2018 (pätösnumero 18/0336/1) jätehuoltolautakunnan päätöksen ja palautti asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään muun muassa siten, että edellytykset kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen valinnalle eivät täyty ja päätös on siten jätelain vastainen.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi 31.12.2019 (taltionumero 6230) Turun hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyt valitukset ja pysytti hallinto-oikeuden päätöksen.

Valituksenalainen päätös

Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta on 18.3.2021 päättänyt, että Auran, Kaarinan, Liedon, Marttilan, Paimion, kanta-Paraisten, Pöytyän, kanta-Ruskon, Salon, Sauvon ja Turun alueilla kiinteiden jätteiden kuljetuksessa pysytään nykyisessä, vanhan jätelain sopimusperusteisessa, nykyisen jätelain 37 §:n mukaisessa kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa.

Valitukset

Suomen luonnonsuojeluliiton Varsinais-Suomen piiri ry:n valitus

Päätös on kumottava tai päätöstä on muutettava siten, että jätteiden kuljetusjärjestelmänä ryhdytään käyttämään kunnan järjestämää jätteenkuljetusta.

Perusteluiden tärkeimmät kohdat löytyvät valituksenalaista päätöstä koskevasta esittelijän päätösesityksestä. Lisäksi kiinteistön haltijan tilaama järjestelmä ei täytä jätelain 37 §:n vaatimuksia seuraavista syistä:

Kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kuljetuspalvelua ei ole saatavissa kaikissa olosuhteissa, sillä palvelun saatavuus on riippuvainen asiakkaan maksukyvyistä. Järjestelmä ei takaisi kuljetuksen saatavuutta kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

Jätteenkuljetuksessa on isoja eroja samoilla alueilla, ja erot kuljettajien samoista palveluista perimissä maksuissa ovat kohtuuttomia ja syrjiviä.

Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmä syrjii tyypillisesti sellaisia haja-asutusalueen pienikiinteistöjä, joilla ei ole mahdollisuuksia suuren hankintapotentialin hyödyntämiseen astiatyhjennysten kilpailutuksessa.

On perusteltua epäillä, että nykyisen sopimusperusteisen kuljetuksen alueilla kuljetukset ovat siinä määrin keskittyneet yhdelle kuljettajalle, että tämä kykenee ohjaamaan yksin palvelun hintatasoa ja todellinen kilpailu ja sen edellyttämä valinnan mahdollisuus ovat vaarantuneet.

Kaikki kuljettajat eivät erittele lain edellyttämällä tavalla hinnoissaan kuljetus- ja käsittelymaksuja, mikä heikentää asiakkaiden mahdollisuuksia saada tietoa maksujen perusteista ja kilpailuttaa alueella toimivia kuljettajia. Tämä korostuu haja-asutusalueilla, joissa toimii vain yksi jätteenkuljetusyritys.

Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmä ei edistä jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa eikä tue jätehuollon suunnitelmallista alueellista kehittämistä, koska kuljetusten yleinen toimivuus ja kehittäminen osana kunnan vastuulle kuuluvan alueellisen jätehuollon kokonaisuutta ei ole kunnan tai minkään muunkaan tahon hallittavissa tai ohjattavissa. EU:n jätedirektiivi edellyttää, että yhdyskuntajätteestä on kierrätettävä 50 prosenttia ja vuonna 2023 jo 55 prosenttia. Tällä hetkellä noin 60 prosenttia yhdyskuntajätteestä poltetaan. Vain täysin keskitetty kunnan järjestämä kuljetusjärjestelmä kustannustehokkaana kokonaisuutena täydennettynä alue- ja korttelikeräyksillä sekä monilokerokeräysjärjestelmillä, kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen mahdollistama kannustavan jätemaksujärjestelmän kattava hyödyntäminen ja jätehuollon kuntayhtymän tekemät sopimukset jätteiden käsittelystä voivat helpottaa kierrätystavoitteen saavuttamista. Sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa kerättyjä kunnan vastuulle kuuluvia jätteitä on toistuvasti kuljetettu muualle kuin kunnan jätehuoltomääräyksissä määrättyihin vastaanottoaikoihin. Tästä aiheutuu haittaa kunnan jätehuoltojärjestelmän yleiselle toiminnalle ja kunnan oikeudelle ja mahdollisuudelle huolehtia vastuulleen kuuluvan jätehuollon järjestämisestä.

Kahden eri kuljetusjärjestelmän ylläpito vaikeuttaa olennaisesti jätehuollon alueellisen kehityksen edistämistä, kun kaikessa jätehuollon järjestämisessä joudutaan huomioimaan kahden erilaisen kuljetusjärjestelmän asettamat vaatimukset ja ehdot. Kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa seuranta ja valvonta vaikeutuvat.

Kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus on kokonaislogistisesti tehottomampi ja siten myös ympäristövaikutusten kannalta haitallisempi kuin kunnan järjestämä kuljetus. Erilliskeräysten lisääntyessä osa kierrätyksen lisääntymisellä saavutetuista ympäristöhyödyistä menetetään kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa tehottoman kuljetuksen aiheuttamien haitallisten ympäristövaikutusten seurauksena.

Vuoden 2017 jätehuoltolautakunnan päätöksen selvitykset ja nykyiset selvitykset osoittavat, että kiinteistön haltijan tilaamassa jätteenkuljetuksessa lain vaatimukset eivät täyty. Jätehuoltoviranomaisen jätteenkuljetusrekisteristä puuttuvat tiedot jätteenkuljetuksesta todella suurelta määrältä kiinteistöjä.

Jätedirektiivin hierarkiavaatimusten toteuttaminen valtakunnallisen jätesuunnitelman esittämällä tavalla vaikeutuu olennaisesti kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa. Kiertotalous tulee edellyttämään uusia jätevirtojen hallintamenettelyjä, joita kunnan järjestämä jätteenkuljetus mahdollistaa jätelain 32 §:n mukaan kunnan vastuulla olevan jätteen ja samassa toiminnassa syntyvän erilliskerätyn pakkausjätteen osalta. Jätelain 78 ja 85 §:ien mahdollistamien maksujen tasapuolisuuden varmistaminen ja hallinta on vaikeaa kiinteistön haltijan tilaamassa jätteenkuljetuksessa.

Varajärven valitus

Päätös on kumottava jätelain 37 §:n vastaisena.

Jätehuoltolautakunnan viranhaltijoiden laatima kommenttiyhteenveto osoittaa yhdessä muun selvitysmateriaalin kanssa, että Ramboll Oy:n selvityksen perusteella ei ole mahdollista varmistua kaikkien jätelain 37 §:n 1 momentin mukaisten ehtojen täyttymisestä nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa. Päinvastoin selvitysmateriaali osoittaa sopimusperusteisen kuljetuksen muun muassa haittaavan jätteenkuljetuksen ja jätehuollon yleistä toimivuutta, heikentävän mahdollisuuksia jätehuollon alueelliseen kehittämiseen ja lisäävän jätteenkuljetuksesta ympäristölle ja terveydelle aiheutuvia haittoja verrattuna kunnan järjestämään kuljetukseen. Koska jätehuoltolautakunta on perustellut lain ehtojen täyttymistä pääosin Ramboll Oy:n selvityksen tiedoilla, ovat myös päätöksen perustelut virheellisiä ja riittämättömiä.

Jätehuoltolautakunta ei ole esittelijän ehdotuksesta poikkeavassa päätöksessään tehnyt KHO:n edellyttämää keskenään ristiriitaisten selvitysten vertailua. Lautakunta ei ole myöskään esittänyt yksilöityjä perusteluita näkemykselleen, jonka mukaan Ramboll Oy:n selvityksessä on virkatyönä tehtyjä selvityksiä luotettavammin arvioitu jätelain ehtojen täyttymistä. Professori Ojalan lausunto ei ole keskenään ristiriitaisten selvitysten vertailu eikä arvio Ramboll Oy:n selvityksessä esitetyn päätöksen kannalta olennaisen oikeudellisen arvioinnin riittävydestä.

Professori Ojalan lausunto ei ole ollut kuulemisen yhteydessä nähtävillä olleen materiaalin joukossa, joten siitä ei ole voinut saada etukäteen tietoa eikä siitä ole voinut esittää kuulemisen yhteydessä mielipidettään. Lausunto toimitettiin lautakunnalle vasta asian ensimmäisen käsittelykerran 18.2.2021 jälkeen asian ollessa pöydällä, joten myöskään lautakunnan esittelijällä ei ole ollut mahdollisuutta sitä kommentoida.

Kunta voi päättää siirtymisestä kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen vain, jos asiassa voidaan riittävien selvitysten perusteella varmistua siitä, että kaikki jätelain 37 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Päätöksen lainmukaisuudesta ei voida varmistua sillä perusteella, miten käytössä oleva sopimusperusteinen jätteenkuljetusjärjestelmä on lausunnonantajien näkemyksen mukaan toiminut tai mikä on lausunnonantajien enemmistön näkemys asiassa.

Ramboll Oy:n selvitys koskee vain vakituisista asunnoista peräisin olevia sekajätteitä. Siinä ei ole lainkaan arvioitu jätelain ehtojen täyttymistä muiden kiinteistöittäisessä kuljetuksessa kuljetettavien jätelajien eikä kunnan vastuulle kuuluvista vapaa-ajanasunnoista tai kuntien hallinto- ja palvelutoiminnoista peräisin olevien jätteiden kuljetusten osalta. Ramboll Oy:n selvitys ja siihen nojautuvan lautakunnan päätöksen perustelut ovat olleet riittämättömät.

Varsinkin Salon kaupungin alueella on suuria yhtenäisiä alueita, joissa ei ole ollut lainkaan tyhjennystapahtumia eikä siis jätteenkuljetusta, vaikka alueilla on asutusta. Tällöin ei ole voitu varmistua palveluiden saatavuudesta. Paraisten saaristoalueilla kunnan järjestämän paikkaavan palvelun tarve on selvä osoitus kuljetuspalveluiden puutteesta ja sopimusperusteisen järjestelmän toimimattomuudesta saaristossa, jossa yksityinen kuljetustoiminta ei ole taloudellisesti houkuttelevaa.

Edellytyksenä kiinteistön haltijan järjestämään kuljetukseen siirtymiselle on muun ohella, että jätteenkuljetus edistää jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa. Selvitykset osoittavat, että jätehuoltoviranomaisen kuljetusrekisteristä puuttuvat sopimusperusteisen kuljetuksen osalta jätteen kuljetustiedot noin 17 prosentista kaikista alueen asuinkäytössä olevista asuinrakennuksista, kun vastaava lukema kunnan järjestämän kuljetuksen alueella on 1,5 prosenttia. Sopimusperusteisessa kuljetuksessa huomattavasti merkittävämpi osa kiinteistön haltijoista laiminlyö jätelain mukaisen velvollisuutensa luovuttaa jätteet kiinteistöittäiseen kuljetukseen. Sopimusperusteisessa kuljetuksessa kuljetettavia jätteitä toimitetaan toistuvasti muualle kuin kunnan määräämiin vastaanottopaikkoihin. Ohiviennit ovat jatkuneet edellisen kuljetusjärjestelmäpäätöksen jälkeenkin valvontatoimenpiteistä huolimatta ja viimeisimmät niistä on havaittu vuonna 2020. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa jätteet päätyvät luotettavasti niille määrättyihin paikkoihin. Sopimusperusteisessa kuljetuksessa osa kuljettajista laiminlyö säännöllisesti ja toistuvasti velvollisuutensa toimittaa kuljetustiedot jätehuoltoviranomaiselle. Sopimusperusteisen alueen jätteenkuljetusten järjestelmällinen ja suunnitelmallinen valvonta ei ole edelleenkään mahdollista puutteellisten ja vanhentuneiden rekisteritietojen vuoksi. Nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa ei mikään kuljetusketjun osa toimi jätelain ja jätehuoltomääräysten edellyttämällä tavalla. Sopimusperusteinen kuljetus ei siis edistä jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa vaan heikentää sitä merkittävästi.

Edellytyksenä kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen siirtymiselle on myös, että jätteenkuljetus tukee jätehuollon alueellista kehittämistä. Jätehuollon 17 kunnan yhteistyöalueen jakautuminen kahteen eri kuljetusjärjestelmään ja tästä jaosta johtuva vuosikausia kestänyt kuljetusjärjestelmäkiista on jarruttanut ja käytännössä osin estänyt Lounais-Suomen jätehuollon alueellisen kehittämisen tai edes alueellisen näkökulman muodostumisen.

Selvitysmateriaalista ilmenee, että siirtyminen kunnan järjestämään kuljetukseen vähentäisi olennaisesti jätteenkuljetusten terveydelle ja ympäristölle haitallisia päästöjä asuinalueilla. Logistisesti tehokkaamman

kuljetuksen päästöjä voidaan edelleen olennaisesti vähentää edellyttämällä kunnan kuljetusten kilpailutuksiin osallistuvilta vähäpäästöisen biokaasun käyttöä polttoaineena. Sopimusperusteisen kuljetuksen alueella kiinteistöittäiseen kuljetukseen liittymättömien osuus on huomattavasti suurempi kuin kunnan järjestämässä kuljetuksessa. Siellä on myös oleellisesti suurempi riski sille, että jätteitä käsitellään hallitsemattomasti polttamalla tai niitä hylätään ympäristöön tai esimerkiksi kierrätettäville jätteille tarkoitettuihin kierrätyspisteisiin. Myös näistä laiminlyönneistä aiheutuu vähintäänkin paikallisia ympäristöhaittoja, kuten ilmanlaadun heikkenemistä, ympäristön roskaantumista ja viihtyisyyden vähentymistä. Ramboll Oy:n selvityksessä jätetään kaikki edellä esitetyt asiat huomioon ottamatta eikä vertailua eri kuljetusjärjestelmien ympäristövaikutusten taikka päästöjen eroista tehdä.

Jätelain mukaan kunnan järjestämä jätteenkuljetus on lähtökohtainen tapa järjestää kiinteistöittäinen kuljetus. Ramboll Oy:n selvityksessä valinnanvapauden merkitystä pidetään kuitenkin keskeisenä kotitalouksien aseman kannalta. Kiinteistön haltijan valinnanvapauden katsotaan varmistavan, että kotitalous saa itselleen sopivaa ja yksilöllistä palvelua. Ramboll Oy:n selvityksen mukaan tämä mahdollisuus on nykyisin kaikilla sopimusperusteiseen kuljetukseen kuuluvilla, koska kaikilla alueilla kuljetuspalveluita tarjoaa vähintään kolme kuljetusyriytystä. Virkatyönä laadituista selvityksistä käy kuitenkin ilmi, että sopimusperusteisen kuljetuksen alueella on useita kokonaisia kuntia, joissa kiinteistöittäinen kuljetus on kokonaisuudessaan yhden kuljetusyriytysten hallinnassa. Alueella on siis suuri joukko kotitalouksia, joilla ei ole todellisuudessa valinnanvaraa ja niitä etuja, joita niillä Ramboll Oy:n selvityksen mukaan väitetään olevan. Valituksenalaisella päätöksellä jätehuoltolautakunta käytännössä pakottaa merkittävän osan kotitalouksista hankkimaan palvelunsa ilman kilpailutusmahdollisuutta ja pitää samalla yllä yhden yrityksen hallitsevaa markkina-asemaa julkisen palvelun tuottajana.

Laihon ja Koponen-Laihon valitus

Päätös on kumottava jätelain vastaisena tai päätöstä on muutettava siten, että Auran, Kaarinan, Liedon, Marttilan, Paimion, kanta-Paraisten, Pöytyän, kanta-Ruskon, Salon, Sauvon ja Turun alueilla siirrytään kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.

Päätöstä ei ole perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla. Jätelain kaikkien edellytysten tulee täytyä, jotta vanhaa sopimusperusteista jätteenkuljetusta voidaan jatkaa. Nämä edellytykset eivät edelleenkään täyty. Perustelujen tulee perustua viranomaisten tekemiin puolueettomiin selvityksiin, jotka kuvaavat toimialueella vallitsevia todellisia olosuhteita. Monien lausunnonantajien käsitys kunnan järjestämästä kuljetuksesta on virheellinen siinä mielessä, että kunta ei ole se toimija, joka käytännössä jätteenkuljetuksen hoitaa.

Jätehuoltolautakunnan kokoukseen tuotiin uutena asiana neljä arkipäivää ennen kokousta logistiikan professori Lauri Ojalan lausunto Ramboll Oy:n

selvityksen luotettavuudesta. Professori Ojalan lausunnossa jätteenkuljetusyritysten toimeksi antamasta konsulttiyritys Ramboll Oy:n selvityksestä on osin mukana arvoväritteisyyttä ja mielipidettä. Ojala ei kerro toimeksiantajaansa ja hän asemoi itsensä toimeksiantajansa tai toimeksiantajiensa ja nykyisen jätehuoltojärjestelmän puoltajien puolelle.

Virkamiesten selvitykset ja esitykset ovat vahvasti puoltaneet kunnan järjestämän jätteenkuljetusjärjestelmän käyttöönottoa. Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetusjärjestelmän puolesta puhuvat vain Ramboll Oy:n selvitys, selvityksen toimeksiantajat eli isot jätteenkuljetusyritykset ja esittelijän päätösehdotukseen hylkäävän esityksen jättäneen Havian mainitsema epämääräisesti määritelty enemmistö tarkoittaen ilmeisesti edellä mainittuja yrityksiä, Ramboll Oy:tä sekä niiden kuntien edustajia, jotka kannattavat kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusjärjestelmää. Esittelijän päätösehdotusta vastaan esityksen tehnyt lautakunnan jäsen vetoaa perusteluissaan muun muassa hyvään hallintotapaan, enemmistön tahtoon, hyvään toimivaan käytäntöön ja valinnanvapauteen. Nämä perustelut eivät kestä kriittistä tarkastelua. Viranomaiset ovat tuoneet selkeästi esille mitä positiivista on kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa. Yksityiset toimijat ja jätehuoltolautakunnan enemmistö ovat sen sijaan tuoneet esille vain yksityisten toimijoiden järjestämän kuljetuksen paremmuutta eivätkä ole vertailleet objektiivisesti näiden kahden järjestelmän toimivuutta niin kuin hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat edellyttäneet.

Asian käsittely ja selvittäminen

Jätehuoltolautakunta on antanut lausunnon.

Valittajille on varattu tilaisuus vastaselitysten antamiseen. Suomen luonnonsuojeluliiton Varsinais-Suomen piiri ry on antanut vastaselityksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoaa jätehuoltolautakunnan päätöksen ja palauttaa asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Ratkaisun perustelut

Sovellettavien säännösten sisältö ja lain esityöt

Säännösten sisältö

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 41 §:n 1 momentin mukaan, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.

Jätelain 32 §:n (646/2011) 1 momentin (445/2018) 1 kohdan mukaan kunnan on järjestettävä muun muassa asumisessa syntyvien, muiden kuin vaarallisten jätteiden jätehuolto.

Jätelain 35 §:n (646/2011) 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että 32 §:n 1 momentissa tarkoitetun jätteen kuljetus järjestetään kiinteistön haltijan järjestämästä vastaanotto paikasta 36 tai 37 §:n mukaisesti (*kiinteistöittäinen jätteenkuljetus*). Pykälän 2 momentin mukaan kiinteistöittäinen jätteenkuljetus on järjestämistä riippumatta järjestettävä niin, että tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Pykälän 3 momentin mukaan kiinteistöittäisessä jätteenkuljetuksessa on noudatettava kunnan jätehuoltomääräyksiä. Jäte on toimitettava kunnan määräämään vastaanotto- tai käsittelypaikkaan.

Jätelain 36 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä kiinteistöittäinen jätteenkuljetus, jollei 37 tai 41 §:stä muuta johdu (*kunnan järjestämä jätteenkuljetus*).

Jätelain 37 §:n (646/2011) 1 momentin mukaan kunta voi päättää, että kiinteistöittäinen jätteenkuljetus järjestetään kunnassa tai sen osassa siten, että kiinteistön haltija sopii siitä jätteen kuljettajan kanssa (*kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus*), jos:

- 1) näin järjestetty jätteenkuljetus täyttää 35 §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset;
- 2) jätteenkuljetus edistää jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa, tukee jätehuollon alueellista kehittämistä eikä aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle;
- 3) päätöksen vaikutukset arvioidaan kokonaisuutena myönteisiksi ottaen erityisesti huomioon vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan on seurattava ja valvottava 1 momentissa tarkoitettua päätöksen täytäntöönpanoa ja sen edellytysten täyttymistä sekä tarvittaessa käsiteltävä jätteenkuljetusta koskeva asia uudelleen.

Jätelain 38 §:n mukaan kunnan on ennen 37 §:ssä tarkoitettua päätöksen tekemistä tai muuttamista varattava kaikille, joiden oloihin päätöksenteolla on huomattava vaikutus, mahdollisuus saada tietoa ja lausua mielipiteensä asiasta. Vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta säädetään hallintolain 41 §:ssä.

Jätelain 149 §:n 4 momenttiin sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaan kunnan, jossa vuoden 1993 jätelaissa tarkoitettu järjestetty jätteenkuljetus uuden jätelain voimaan tullessa hoidetaan sopimusperusteisena jätteenkuljetuksena, on tarkasteltava jätteenkuljetuksen järjestämistä uuden jätelain 37 §:n

1 momentissa säädettyjen kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen edellytysten perusteella ja tehtävä asiassa päätös viimeistään vuoden kuluessa uuden jätelain voimaantulosta.

Kuntalain 135 §:n 2 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Esityöt

Voimassa olevan jätelain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 199/2010 vp) yleisperusteluissa on muun ohella todettu, että jätteen kuljetukset järjestetään kuten aikaisemminkin lähtökohtaisesti kunnan järjestämänä kuljetuksena, mutta kunnalla säilyy edelleen mahdollisuus päättää kuljetusten järjestämisestä siten, että kukin kiinteistön haltija sopii siitä jätteen kuljettajan kanssa. Kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen voitaisiin siirtyä vain tiettyjen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Muutoinkin sääntelyä täsmennetään syrjimättömän ja tasapuolisen palvelutarjonnan varmistamiseksi. Lain valmistelun yhteydessä saadun lausuntopalautteen perusteella näyttäisi siltä, että säädettäväksi ehdotetut edellytykset kiinteistön haltijan järjestämälle kuljetukselle eivät täyty kaikissa kunnissa, joissa on käytössä sopimusperusteinen jätteenkuljetus. Tällaisissa tapauksissa kunnassa on siirryttävä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Yleisperusteluissa on myös todettu, että vaikeus valvoa toiminnan lainmukaisuutta on ollut sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen merkittävä heikkous.

Hallituksen esityksen 35 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että pykälän 2 momentissa säädettäisiin 36 tai 37 §:n mukaisesti järjestettyä kiinteistöittäistä jätteenkuljetusta koskevista yleisistä vaatimuksista. Kuljetus olisi ensinnäkin järjestettävä niin, että tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa vaatimus palvelutarjonnan luotettavuudesta, kohtuullisuudesta ja syrjimättömyydestä kohdistuisi jätteen kuljetusyriytykseen. Vaikka kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa on kysymys yksityisoikeudellisesta sopimussuhteesta, jossa kiinteistön haltijalla on ainakin periaatteessa oikeus vapaasti valita haluamansa kuljettaja, sopimuksen tekeminen jätteen kuljettajan kanssa ei säännöksessä tarkoitettussa tapauksessa ole vapaaehtoista. Ehdotettu säännös olisi siksi tarpeen kiinteistön haltijoiden etujen ja oikeuksien sekä palvelujen saatavuuden turvaamiseksi kaikilla alueilla ja kaikissa tilanteissa.

Hallituksen esityksen 37 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kunta voi päättää, että kiinteistöittäinen jätteenkuljetus järjestetään kunnassa tai sen osassa siten, että kiinteistön haltija sopii siitä jätteen kuljettajan kanssa. Kunnan olisi tehtävä asiasta kuntalain mukainen hallintopäätös. Päätös voidaan tehdä vain, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Kunnan päätösvallan rajaaminen ehdotetulla tavalla on ollut tarpeen sen varmistamiseksi, että kunta varmistuu 32 §:ssä vastuulleen säädetyin

jätteen osalta jätteenkuljetuspalvelujen saatavuudesta, laadukkuudesta ja toimivuudesta myös silloin, kun kuljettajan valinta jätetään ehdotetun pykälän mukaisesti kiinteistön haltijan päätettäväksi. Kunta voi päättää kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönotosta ensiksikin vain, jos voidaan perustellusti olettaa, että alueella on tarjolla kuljetuspalveluja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Päätöksen edellytykset ovat yhdenmukaiset 35 §:n 2 momentissa säädettyjen kiinteistöittäiselle jätteenkuljetukselle asetettavien yleisten vaatimusten kanssa. Toiseksi kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta ei voi ottaa käyttöön, jos se heikentää jätehuollon yleistä toimivuutta alueella tai lisää vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle verrattuna kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Kolmanneksi päätöksen vaikutukset tulee arvioida kokonaisuutena myönteisiksi ottaen erityisesti huomioon vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan. Arvioitavia seikkoja tällöin ovat muun muassa vaikutukset eri toimijoiden jätehuoltokustannuksiin ja työmäärään. Kokonaisarviossa kunta voisi painottaa niitä tekijöitä, joita se pitää alueellisesti tärkeinä näkökohtina.

Hallituksen esityksen 37 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan edelleen, että kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset ovat tiukemmat kuin aiemmin voimassa olleen lain mukaisen sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset. Tämä on tarpeen erityisesti kiinteistön haltijoiden oikeussuojan turvaamiseksi. Jätteenkuljetuksen järjestäminen 37 §:n mukaisesti johtaa siihen, että kiinteistön haltija on velvollinen solmimaan sopimuksen jätteen kuljettamisesta. Se siis lisää kiinteistön haltijan velvollisuuksia verrattuna kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.

Asiassa saatu selvitys

Asian valmistelu ja jätehuoltolautakunnan käytettävissä olleet selvitykset

Jätteenkuljetusjärjestelmästä päättää kunnan jätehuoltoviranomainen, joka Lounais-Suomen jätehuollon yhteistoiminta-alueella on Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta. Sen toimialueella kiinteiden jätteiden kuljetus on järjestetty kunnan järjestämänä jätteenkuljetuksena Kemiönsaarella, Maskussa, Mynämäessä, Naantalissa, Nousiaisissa, Paraisten saaristoalueilla (Nauvo, Korppoo ja Houtskari), Raisiossa ja Ruskon Vahdon kunnanosassa. Vanhan jätelain mukaisesti sopimusperusteisesti kuljetukset on järjestetty Aurassa, Kaarinassa, Liedossa, Marttilassa, Paimiossa, kanta-Paraisilla, Pöytyällä, Ruskolla Ruskon kunnanosassa, Salossa, Sauvossa ja Turussa.

Valituksenalaisen päätöksen esittelyosasta ilmenee, että Turun kaupunkiympäristötoimialan jätehuollon viranhaltijat ovat tehneet jätehuoltolautakunnalle kuljetusjärjestelmästä päättämisen tueksi arvion jätelain 37 §:n 1 momentin mukaisten ehtojen täyttymisestä. Lisäksi asian valmistelussa ja jätehuoltolautakunnan käytettävissä ovat olleet seuraavat selvitykset: Taloustutkimus Oy:n selvitys jätehuollon hinnoista Lounais-

Suomen alueella, Ramboll Oy:n selvitys jätelain 35 ja 37 §:n mukaisten ehtojen täyttymisestä Turun seudun jätteiden kuljetuksissa, Turun Ammattikorkeakoulun (jäljempänä AMK) vertailu eri kuljetusjärjestelmien logistisista vaikutuksista kahdella tutkimusalueella Kaarinan Piikkiössä ja Turussa Hirvensalon ja Kaksikerran alueilla sekä AMK:n vastine Ramboll Oy:n selvitykseen. Jätehuoltolautakunnalla on ollut käytettävissään asiakohdan oheismateriaalina myös viranhaltijoiden Ramboll Oy:n selvityksestä esittämät kommentit, kuntien lausunnot sekä 21 muuta asiassa annettua lausuntoa. Lisäksi jätehuoltolautakunnalla on ollut kokouksessa 18.3.2021 käytettävissään professori Lauri Ojalan 12.3.2021 päivätty lausunto.

Viranhaltijoiden selvitys

Turun kaupungin ympäristötoimialan, sittemmin kaupunkiympäristötoimialan, viranhaltijoiden 15.3.2017 päivätyssä selvityksessä on muun ohella todettu, että kunnan vastuulle kuuluvassa jätehuollossa on kyse kunnan julkisesta välttämättömyyspalvelusta, jossa kuljetuspalvelun helppo, luotettava ja kaikille yhteistoiminta-alueen asukkaille tasapuolinen ja ehdoiltaan syrjimätön saatavuus on kyettävä turvaamaan kaikissa olosuhteissa. Selvityksessä esitetyn arvion mukaan on ilmeistä, että kaikki nämä jätelaissa asetetut kunnan vastuun kannalta olennaisimmat ehdot eivät kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa täyty.

Selvityksen mukaan vaatimus kuljetuspalveluiden kattavasta ja luotettavasta saatavuudesta kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin ei kaikilta osin täyty. Jätteenkuljetuspalveluiden hinnat ovat alueen nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa syrjiviä ja osalle kiinteistöistä kohtuuttoman korkeita keskimääräisiin ja erityisesti alimpiin hintoihin verrattuna. Jopa kaksin- tai kolminkertaiset erot samojen kuljettajien samoilla alueilla ja samoista palveluista perimissä maksuissa ovat kohtuuttomia ja syrjiviä. Sopimusperusteisessa järjestelmässä kiinteistöjen jätemaksut ovat korkeampia kuin kunnan vastuulla järjestetyssä kuljetuksessa. Sopimusperusteisessa kuljetuksessa hankintapotentiaaliltaan suurilla ja sijainniltaan keskeisillä kiinteistöillä ja erityisesti hankintayhteistyötä tekeville kiinteistöryhmillä on mahdollisuus saada huomattavasti keskimääräistä edullisempaa kuljetuspalvelua, kun taas harvaan asuttujen alueiden yksittäiset pienikiinteistöt eivät voi käytännössä saada vastaavaa etua. Lisäksi kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä kuljetuspalvelu loppuu, jos kiinteistön haltija ei kykene maksamaan palvelusta.

Osassa lautakunnan toimialueen kunnista tai kunnanosista kuljetuspalveluita tarjoaa tai ne käytännössä järjestää vain yksi kuljettaja. Jätehuoltoviranomaisen kuljetusrekisteritietojen perusteella yleisimmän pientalojen käytössä olevan 240 litran polttokelpoisen jätteen jäteastioiden tyhjennyksistä on viime vuosina vastannut käytännössä vain yksi kuljetusyrittäjä Aurassa (yhden kuljetusyrittäjän hoitama osuus n. 94 %), Marttilassa (n. 100 %), Paraisilla (n. 99 %) ja Pöytyällä (n. 100 %). Näiden tietojen perusteella on perusteltua epäillä, että joillakin nykyisen sopimusperusteisen kuljetuksen alueilla kuljetukset ovat siinä määrin

keskittyneet yhdelle kuljettajalle, että se kykenee ohjaamaan yksin palvelun hintatasoa ja todellinen kilpailu ja sen edellyttämä valinnan mahdollisuus on pahoin vaarantunut.

Selvityksessä esitetyn arvion mukaan myöskään vaatimus jätehuollon yleisen toimivuuden edistämisestä, jätehuollon alueellisen kehittämisen tukemisesta sekä vaarattomuudesta tai haitattomuudesta terveydelle tai ympäristölle ei kaikilta osin täyty. Kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus on osa kunnan vastuulle kuuluvan jätehuollon kokonaisuutta, mutta käytännössä kunnalla ei ole mahdollisuutta ohjata sen toimintaa tai vaikuttaa sen kehitykseen taikka korjata siinä mahdollisesti ilmeneviä puutteita tai ongelmia. Järjestelmän sisältämien valinnanvapauden ja markkinaehtoisuuden on joidenkin kuljettajien toimesta tulkittu merkitsevän sitä, että kiinteistön haltijat tai kuljettajat voisivat järjestelmässä myös päättää jätteiden toimituspaikoista ja käsittelystä, mikä aiheuttaa merkittävää haittaa kunnan jätehuoltojärjestelmän kokonaisuuden toiminnalle.

Sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa kerättyjä kunnan vastuulle kuuluvia jätteitä on toistuvasti ja osin järjestelmällisesti kuljetettu muualle kuin kunnan jätehuoltomääräyksissä määrättyihin vastaanottopaikkoihin. Tästä aiheutuu haittaa kunnan jätehuoltojärjestelmän yleiselle toiminnalle ja kunnan oikeudelle ja mahdollisuuksille huolehtia vastuulleen kuuluvan jätehuollon järjestämisestä.

Kahden eri kuljetusjärjestelmän ylläpito vaikeuttaa olennaisesti jätehuollon alueellisen kehityksen edistämistä, kun kaikessa jätehuollon järjestämisessä joudutaan huomioimaan kahden erilaisen kuljetusjärjestelmän asettamat vaatimukset ja ehdot. Kaksoisjärjestelmän ylläpito vaikeuttaa olennaisesti myös kuntien alueellisen jätehuoltoyhteistyön toteuttamista. Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmä on kokonaislogistisesti tehottomampi kuin kunnan järjestämä kuljetus. Jo kahdenkin samanlaista kuljetuspalvelua järjestävän kuljettajan toiminnasta samalla alueella aiheutuu kunnan järjestämään kuljetukseen verrattuna ”ylimääräistä” raskasta liikennettä ja suurempia meluja ilmansaastepäästöjä ja niistä aiheutuvia ympäristö- ja viihtyisyyshaittoja. Mitä useampia samaa palvelua järjestäviä kuljettajia alueella toimii ja mitä useampia jättejakeita kiinteistöiltä erilliskerätään, sitä suuremmaksi kasvavat erot kuljetusjärjestelmien ympäristövaikutuksissa.

Selvityksessä esitetyn arvion mukaan vaatimus siitä, että päätöksen vaikutukset arvioidaan kokonaisuutena myönteisiksi ottaen erityisesti huomioon vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan, ei täyty. Mikäli alueella on toimivat kuljetusmarkkinat ja useampia samaa palvelua tarjoavia yrittäjiä, antaa kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmä kiinteistön haltijalle mahdollisuuden suorempaan asiakassuhteeseen palvelun käytännön toteuttajan kanssa sekä valinnanvapautta palveluiden hankinnassa. Vastaavaa vapautta ei ole kunnan järjestämässä kuljetuksessa. Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmän sisältämän valinnanvapauden ja joustavuuden kääntöpuolena on kiinteistön haltijan lisääntyvät velvollisuudet oman palvelunsa järjestämisessä sekä erityisesti se, että kiinteistön haltijan on itse kilpailuttamalla huolehdittava jätehuoltopalvelusta maksamiensa maksujen

pysymisestä yleiseen hintatasoon nähden kilpailukykyisinä. Koska palvelun hinta voi olennaisesti riippua säännöllisestä kilpailuttamisesta, joutuvat asukkaat eriarvoiseen asemaan sen mukaan mikä on heidän halunsa, kykynsä ja tosiasiallinen mahdollisuutensa hyödyntää kilpailuttamista. Kunnan kuljetusjärjestelmän voidaan katsoa olevan kiinteistön haltijalle vaivattomampi, luotettavampi, tasapuolisempi ja kustannuksiltaan halvempi.

Myös jätteitä kuljettavien yrittäjien aseman kannalta eri kuljetusjärjestelmissä on sekä hyvät että huonot puolensa. Nykyisessä sopimusperusteissa kuljetuksessa toimivien ja siinä asemansa vakiinnuttaneiden yrittäjien kannalta siirtyminen kunnan järjestämään kuljetukseen tarkoittaisi aseman menettämistä ja pakkoa sopeutua kunnan järjestämän kuljetuksen asettamiin reunaehtoihin. Siirtyminen kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmään sen sijaan säilyttäisi tilanteen oletettavasti jotakuinkin ennallaan. Toisaalta kunnan järjestämään kuljetukseen siirtyminen antaisi uusille yrittäjille paremmat mahdollisuudet päästä markkinoille ja lisäksi oletettavasti joillakin alueilla myös kaivattua kilpailua. Pienet kuljetusyrittäjät saattaisivat hyötyä kunnan järjestämästä kuljetuksesta sikäli, että ko. järjestelmässä kuljettaja voi keskittyä ydintoimintaansa eli kuljettamiseen LSJH:n hoitaessa sen tukitoimet kuten asiakaspalvelun, laskutukset sekä muun hallinnon ja viranomaisvelvoitteet, joiden järjestämiseen pienyrittäjillä on yleensä pienemmät resurssit. Jätehuoltoviranomaisen aseman ja tehtävien hoitamisen kannalta nykyinen sopimusperusteinen kuljetusjärjestelmä on käytännössä toimimaton. Viranomaisella ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia seurata luotettavasti ja ajantasaisesti kuljetusten toimintaa eikä jätehuoltopalveluiden saatavuutta tai palveluiden ehdoille asetettujen kohtuullisuus- ja syrjimättömyysvaatimusten täyttymistä. Seurantaa varten tarvittavien tietojen saamisessa säännöllisesti ilmenevien ongelmien vuoksi jätehuoltoviranomainen ei pysty myöskään toimittamaan luotettavaa ja ajantasaista tietoa kuljetuksista valvontaviranomaisten käyttöön.

Selvityksen mukaan kunnan järjestämässä kuljetuksessa jätteenkuljetusurakat kilpailutetaan siten, että kaikki alueen jätehuoltopalveluita tarvitsevat kiinteistöt on otettu kilpailutuksessa huomioon ja kaikki myös hyötyvät kunnan neuvotteluvoimasta kuljetuspalveluiden hankkijana.

Kunnan järjestämä kuljetus on logistisesti tehokkaampi, koska kullakin urakka-alueella operoi vain yksi urakoitsija. Logistisesti tehokkaamman ja siten myös energiatehokkaamman kuljetuksen avulla voidaan minimoida kuljetusten haitalliset ympäristövaikutukset, kuten melu- ja ilmansaastepäästöt.

Maksutaksoista päättää ja maksut määrää jätehuoltoviranomainen, jolle voi myös tehdä muistutuksen kunnan jätemaksusta. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa jätteenkuljetuspalvelut jatkuvat ja palvelu on saatavilla siinäkin tapauksessa, että kiinteistön haltija ei kykene maksamaan kuljetuspalvelusta. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa voidaan luotettavammin varmistaa järjestelmässä kerättyjen jätteiden päätyminen asianmukaisiin kunnan tai pakkausjätteiden osalta tuottajan osoittamiin vastaanottoaikoihin ja siten varmistaa jätteistä vastuussa olevan oikeudet ja tosiasialliset mahdollisuudet

jätehuollon järjestämiseen. Samalla voidaan minimoida ympäristö- ja terveysriskit, joita voi syntyä jätteiden hallitsemattomasta käsittelystä tai väärin paikkoihin toimittamisesta.

Ramboll Oy:n selvitys

Alueella toimivat jätehuoltoalan yritykset ovat asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa toimittaneet jätehuoltolautakunnalle Ramboll Oy:ltä tilaamansa selvityksen jätelain 35 ja 37 §:n mukaisten ehtojen täyttymisestä Turun seudun jätteiden kuljetuksissa. 11.4.2017 päivätyn selvityksen mukaan alueella toimii yhteensä 11 eri kuntien vastuulla olevan yhdyskuntajätteen kuljetusyriytystä. Selvitys perustuu kuuden kuljetusyriytksen toimittamiin tietoihin. Viideltä kuljetusyriytkseltä ei saatu tietoja selvitykseen. Selvityksen mukaan kyselyihin vastaamattomat yritykset ovat toiminnaltaan varsin pieniä, joten tarkastelun tulokset ovat hyvin kattavat ja kuvaavat hyvin jätehuollon nykytilaa Turun seudulla. Lisäksi aineistoa on täydennetty kaikille jätehuollon toimijoille suunnatuilla kyselyillä.

Selvityksen mukaan nykyisin toimiva kiinteistön haltijan järjestämä kuljetusjärjestelmä on alueellisesti erittäin kattava. Turun seudulla ei ole yhtään sellaista aluetta (taajama- tai haja-asutusalue), jossa palveluita ei olisi saatavilla. Jätelain mukaisen valvontaviranomaisen on huolehdittava siitä, että kaikki kiinteistöt, joille ei ole myönnetty poikkeusta, kuuluvat järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Kuljetusjärjestelmällä ei ole tähän merkitystä. Palvelutarjonta on kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa hieman laajempi verrattuna kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Kiinteistön haltijan järjestämissä kuljetuksissa voidaan reagoida poikkeamiin nopeasti ja yhteydenotto on myös käytännössä helppoa ja toimii ilman välikäsiä. Tyypillisimpien jätteastioiden tyhjennyshintojen hinta-analyysien perusteella voidaan todeta, että Turun seudulla on kilpailua eri kuljetusyrittäjien välillä ja että jätteastian tyhjennyksen hinta muodostuu markkinaperusteisesti kustannusrakenteen ja kilpailutilanteen mukaisesti. Yritysten tilinpäätöstietojen perusteella Turun seudulla ei voida osoittaa määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Tulee huomioda, että jätelaki perustuu aiheuttamisperiaatteeseen, mikä tarkoittaa, että jätteen alkuperäinen tuottaja taikka nykyinen tai aiempi jätteen haltija vastaa jätehuollon kustannuksista (aiheuttamisperiaate). Aiheuttamisperiaatteeseen kuuluu kustannusten kattaminen ja muun muassa riittävät tyhjennysvälit. Näin ollen jätteastioiden tyhjennyshinnan perusteella nykyjärjestelmä ei ole kohtuuton tai syrjivä. Viranomais selvityksessä esille noussut maksukyvyttömien jätehuollon järjestäminen ei ole kuljetusjärjestelmästä riippuva asia. Maksukyvyttömät asiakkaat voivat saada toimeentulotuen kautta tukea jätehuoltokustannuksiin, jolloin asianmukaisesti toimivat asiakkaat saavat jätteastiansa tyhjennettyä, eivätkä päädy järjestetyn jätteenkuljetuksen ulkopuolelle. Myöskään liikenteen kokonaissuoritteessa ei synny merkittävää eroa kuljetusjärjestelmien välillä, eikä kuljetusjärjestelmällä voida osoittaa olevan vaikutusta liikenneturvallisuuteen. Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen reitit on rakennettu siten, että autojen täyttöasteet ovat 85–100 prosenttia.

Viranomais selvityksessä esitetyt terveys- ja ympäristöhaittoja ei voida osoittaa.

Ramboll Oy:n selvityksen johtopäätöksenä on esitetty, että kiinteistön haltijan järjestämä jätehuolto täyttää jätelain 35 ja 37 §:n mukaiset vaatimukset nykyisillä kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen alueilla Aurassa, Kaarinassa, Liedossa, Marttilassa, Paimiossa, Paraisilla, Pöytyällä, Ruskolla, Salossa, Sauvossa ja Turussa. Näin ollen tehdyn tarkastelun perusteella ei ole laillista estettä valita jätelain 37 §:n mukaiseksi kuljetusjärjestelmäksi kiinteistön haltijan järjestämää jätteiden kuljetusta.

Viranhaltijoiden kommentit Ramboll Oy:n selvityksestä

Viranhaltijoiden Ramboll Oy:n selvitykseen vuonna 2020 esittämistä kommentteista laaditussa asiakirjassa on muun ohella todettu, että Ramboll Oy:n selvitys koskee vain vakituisissa asunnoissa syntyvien polttokelpoisten jätteiden kuljetuksia. Selvityksessä ei ole tarkasteltu yksityiskohtaisesti kuljetusolosuhteiltaan erilaisten alueiden kuljetuksia, eikä sen perusteella voi varmistua palveluiden saatavuudesta esimerkiksi saaristoalueilla. Nykyisen sopimusperusteisen kuljetuksen alueella on noin 13 000 loma-asutokäytössä olevaa vapaa-ajanasuntoa, jotka sijaitsevat pääosin haja-asutusalueella ja usein heikompien tieyhteyksien varrella ja saaristossa. Vapaa-ajan asuntoja käytetään satunnaisemmin vain osan vuodesta kesäaikaan painottuen. Vapaa-ajan asuntojen sisällyttäminen selvitykseen olisi ollut välttämätöntä niiden suuren määrän, vakinaisia asuinkiinteistöjä satunnaisemman käytön ja poikkeavien kuljetusolosuhteiden vuoksi. Varsinkin Salon kaupungin haja-asutusalueilla on laajahkoja alueita, joilla ei ole järjestetty kiinteistöittäistä kuljetusta. 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 (LSJH) tekemien ilmoitusten mukaan saa kuljetuspalvelua ja joille kuntayhtiö on sen vuoksi järjestänyt paikkaavaa aluekeräystä. LSJH:lta saatujen tietojen mukaan näihin paikkaavan keräyksen järjestelmiin kuuluu noin 150 asuinkiinteistöä. Myöskään maksukyvyttömiä kuljetuspalveluiden turvaamista kaikissa olosuhteissa ei ole selvityksen perusteella mahdollista varmistua.

Jätehuoltoviranomaisen kuljetusrekisteritiedot osoittavat, että asuinkiinteistöjen kuuluminen 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. Rekisteritietojen perusteella vailla kuljetustietoja olleiden asuinrakennusten määrä oli sopimusperusteisilla alueilla Aurassa 11,6 %, Kaarinassa 16,7 %, Liedossa 9,5 %, Marttilassa 24,8 %, Paimiossa 9,6 %, kanta-Paraisilla 35,7 %, Pöytyällä 20,4 %, kanta-Ruskolla 15,1 %, Salossa 16,7 %, Sauvossa 26,5 % ja Turussa

15,5 %. Kunnan järjestämän kuljetuksen alueilla määrä vaihteli Kemiönsaaren 0 prosentista Ruskon Vahdon kunnanosan 4 prosenttiin.

Edelleen kommenttiasiakirjan mukaan hintaerot on esitetty vain hinta-aineistojen ylä- ja alakvartaalin 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 korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä esitetyllä tavalla huomioitu (esimerkiksi keskustaaajat, hyvin harvaan asutut alueet ja saaristoalueet) eikä alueellisia eroja vertailtu. Selvityksen perusteella ei voi varmistua siitä, että kaikille kuljetusasiakkaille on tarjolla samantasoista palvelua samanlaisin ehdoin. Esimerkiksi hinnan perustuminen selvityksen esittämällä tavalla asiakassuhteen piteuteen tarkoittaa jo yksinään sitä, että samantasoisella palvelulla voi olla eri asiakkaille erilainen hinta. 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.

Kuljetusjärjestelmien eroja ja niiden vaikutuksia kunnan jätehuollon toimivuuteen on arvioitu hyvin niukasti ja lähes yksinomaan alueella jo toimivien kuljetusyrittäjien kuljetustoiminnan ja sen edellytysten näkökulmasta. Alueellisen kehittämisen edellytysten arviointi puuttuu selvityksestä käytännössä kokonaisuudessaan. Selvityksessä ei ole verrattu nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa aiheutuvia ympäristö- ja terveysvaikutuksia tilanteeseen, jossa kuljetukset olisi järjestetty kunnan kilpailuttamana. Vaikutuksina kotitalouksien asemaan selvityksessä on huomioitu pelkästään kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmän myönteisinä pidetyt vaikutukset kuten valinnanvapaus, oletettu yksilöllisempi palvelu sekä suurempi kontaktimahdollisuus kuljettajan ja asiakkaan välillä. Selvityksessä ei ole huomioitu sitä tosiseikkaa, että kaikilla alueilla ja kaikkien jätteen osalta ei tosiasiallista valinnanvapautta ole. Selvitykseen osallistumatta jättäneiden pienten yritysten ja mahdollisten markkinoille pyrkivien uusien yrittäjien näkökulmaa ei ole tuotu esiin, kuten ei myöskään kunnan jäteyhtiön asemaa.

Tosin kuin Ramboll Oy:n 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 tapaus, jossa Salon alueella toimiva kuljetusyrittäjä on vuosia (ainakin vuosina 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 kyseinen yrittäjä 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 jätteet ja metallijätteet muualle kuin kunnan määräämiin vastaanottoaikoihin. Jatkuvaa ja toistuvaa jätteiden ohivientiä ei siis ole kyetty edes viranomaisten valvontatoimenpitein saamaan lopetettua.

Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen

Jätehuoltolautakunta on pyytänyt keväällä 2020 asiassa lausunnot toimialueensa kunnilta sekä Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:ltä. Lisäksi lausuntoa on pyydetty erikseen Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (ELY-keskus).

Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta on tiedotettu kuuluttamalla siitä toimialueen kuntien ilmoitustauluilla sekä Turun kaupungin verkkosivuilla kuulutusaikana 30.3.–11.5.2020. Asiaa koskeva kuulutus ja selvitysmateriaalit ovat olleet kuulutusaikana julkisesti nähtävillä Turun kaupungin verkkosivuilla. Lisäksi asian vireilläolosta on ilmoitettu lautakunnan toimialueen lehdistössä.

Suurin osa toimialueen kunnista on antamissaan lausunnoissa katsonut, että jätelain 37 §:n edellytykset täyttyvät tai että vähintäänkin voimassaoleva sopimusperusteinen järjestelmä toimii asianmukaisesti. Kuntien lausuntoja valmistelleiden viranhaltijoiden päätösesitykset tai valmistelutekstit eivät kaikilta osin olleet samalla kannalla kuin annetut lausunnot. Turun kaupungin lausunnossa on katsottu, että kaupungissa tulisi siirtyä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Lausunnon esittelyosasta käy ilmi, että Turun kaupungin ympäristönsuojeluun tulee säännöllisesti ilmoituksia asuinkiinteistöistä, jotka eivät ole liittyneet järjestettyyn jätteenkuljetukseen tai joissa jätteenkeräysväline ei ole määräysten mukainen. Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä ajantasainen, luotettava ja toimiva seuranta ja valvonta ei tosiasiallisesti ole mahdollista, vaan tietojen saamatta jäämisestä tai niiden puutteista aiheutuu jätehuollon seurannalle ja valvonnalle huomattavaa haittaa.

ELY-keskus on lausunnossaan todennut, että jätehuoltoviranomaiselle jätetietojen saaminen on joka vuosi ollut haasteellista ja ELY-keskus on joutunut vuosittain kehottamaan kuljettajia toimittamaan tietoja jätehuoltoviranomaiselle. Toisinaan on jouduttu käyttämään hallintopakkoa. Jätteiden kuljetuksen järjestäminen kunnan järjestämänä jätteenkuljetuksena mahdollistaa jätehuollon suunnittelun, järjestämisen ja valvonnan paremmin kuin kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus. Kuljetusten logistiikka on kunnan järjestämässä jätteenkuljetusjärjestelmässä tehokkaampaa ja tarvittavien ajosuoritteiden ja -kilometrien määrä haja-asutusalueella, jossa on pitkät ajomatkat, pienempi, mikä vähentää päästöjä ympäristöön. Kunnan suorittaman kilpailutuksen yhteydessä jätteenkuljetusyrittäjien soveltuvuus tulee myös arvioitavaksi vakavaraisuuden, ammattitaidon, toimilupien ja kaluston asianmukaisuuden osalta. Samoin koko kuljetusketju on kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen puitteissa jätehuoltoviranomaisen seurattavissa ja jäterekisterin ylläpito on huomattavasti helpompaa. Rekisteriin tallennettavat tiedot ovat luotettavampia ja jätehuollon suunnittelu

tehokkaampaa. ELY-keskus on katsonut, että jätelain 37 §:n mukaisten edellytysten kiinteistöittäisen jätehuollon järjestämiseksi kiinteistön haltijan järjestämänä ei voida katsoa täyttyvän Lounais-Suomen jätehuoltolautakunnan alueella. Edellytykset eivät liiteaineiston perusteella täyty muun muassa siltä osin, kuin järjestelmän tulisi edistää jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa, tukea jätehuollon alueellista kehittämistä aiheuttamatta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Tilanne ei ole viimeisimmän päätöksen jälkeen muuttunut.

Professori Lauri Ojalan lausunto

Jätehuoltolautakunnalle on toimitettu professori Ojalan 12.3.2021 päivätty lausunto, jonka hän on otsikoinut arvioksi Ramboll Oy:n laatiman raportin luotettavuudesta. Lausunnon mukaan arvio keskittyy kyseisen selvityksen tekniseen toteutukseen, työssä käytettyihin menetelmiin, siihen kootun aineiston kattavuuteen ja laatuun, aineiston analyysiin ja niistä johdettujen johtopäätösten luotettavuuteen.

Lausunnossa on muun ohella todettu, että Ramboll Oy:n selvityksen aineisto on paitsi kattava, myös sen soveltuvuus, laatu ja tarkkuus käsillä olevaan analyysiin vaikuttaisi olevan erittäin hyvä. Työssä on käytetty useita eri menetelmiä kokonaiskuvan muodostamisessa, jotka kaikki ovat selvityksen kannalta relevantteja. Menetelminä on käytetty suhteellisen suoraviivaisia kustannusjakaumia, mutta jäteautojen reittien ja käytön osalta myös kehittyneitä analyysimenetelmiä, kuten kuljetushinnan muodostumisen kuvaamista ns. Bayesin verkolla, joka on vakiintunut ja paljon käytetty menetelmä kuvaamaan tällaisia tilanteita. Ramboll Oy:n johtopäätökset on lausunnonantajan käsityksen mukaan johdettu käytetystä aineistosta asianmukaisesti, eikä tuloksia ole vääristelty tai tulkittu valikoiden niin, että ne tukisivat toimeksiannon tavoitetta. Lausunnonantaja on todennut pitävänsä Ramboll Oy:n selvitystä luotettavana ja pätevänä sekä ammattitaitoisesti toteutettuna ja poikkeuksellisen laajaan tausta-aineistoon perustuvana selvityksenä kyseessä olleeseen tiedontarpeeseen. Rambollin selvityksessä tarkasteltu maantieteellinen alue (11 kuntaa, joissa kiinteistönomistajat voivat kilpailuttaa kiinteän jätteen kuljetukset) on relevantti nyt käsillä olevan päätöksenteon kannalta.

Valituksenalainen päätös ja sen perustelut

Päätösesitys

Valituksenalaisen jätehuoltolautakunnan päätöksen esittelyosan mukaan selvitysten perusteella ei voida varmistua jätelain 37 §:ssä säädettyjen ehtojen täyttymisestä siten, että kiinteistöittäisessä kuljetuksessa voitaisiin siirtyä kiinteistön haltijan järjestämään kuljetukseen. Myöskään viranomaiselle toimitetun Ramboll Oy:n tekemän selvityksen perusteella ei voida varmistua muun muassa siitä, että kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmään siirtyminen

edistäisi jätehuollon yleistä toimivuutta, tukisi jätehuollon alueellista kehittämistä eikä siitä, että tarvittavia kuljetuspalveluita olisi saatavilla koko kiinteistöittäisen kuljetuksen alueella kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

Esittelyosassa on todettu, että kunnan järjestäessä koko toimialueen kaikkien jätteiden kuljetukset, voivat kunnat ja niiden lukuun toimiva jäteyhtiö toteuttaa jätehuoltoa suunnitelmallisesti siten, että kaikki jätehuoltojärjestelmän osat ovat hallinnassa ja tukevat kokonaisuuden toimivuutta. Tiukentuvien kierrätystavoitteiden saavuttaminen ja etusijajärjestyksen noudattaminen edellyttävät nykyistä huomattavasti laajempaa kierrätettävien jättemateriaalien kiinteistöittäistä keräystä ja kuljetusta. Kunnan järjestämä kuljetus voidaan suunnitella ja toteuttaa koko yhteistoiminta-alueella kustannustehokkaaksi kokonaisuudeksi ja minimoida kuljetuksista aiheutuvat turvallisuusriskit sekä viihtyvyys- ja ympäristöhaitat. Kunnan järjestämä kuljetus on logistisesti tehokkaampaa kuin kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus. Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa on lähitulevaisuudessa noudatettava EU:ssa vuonna 2019 hyväksytyä niin sanottua Clean Vehicles -direktiiviä, jonka mukaan julkisissa hankinnoissa on lisättävä nolla- ja vähäpäästöisten ajoneuvojen osuutta. Ensimmäisen kunnan biokaasu-urakan kilpailutustulos Lounais-Suomessa osoittaa, että pienillä paikallisilla yrityksillä on hyvät mahdollisuudet menestyä kunnan kilpailutuksissa, joissa edellytyksenä on uuden puhtaamman ajoneuvoteknologian käyttö.

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa kaikki alueen kiinteistönhaltijat hyötyvät yhtäläisesti kunnan neuvotteluvoimasta kuljetuspalveluiden hankkijana. Säännöllisellä kilpailutuksella varmistetaan, että palveluiden hinnat pysyvät kohtuullisina. Maksuista ja taksoista päättää jätehuoltoviranomainen, jonka päätöksentekoon kaikilla kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa ja jolle voi myös tehdä muistutuksen kunnan jätemaksusta. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa jätteenkuljetuspalvelut jatkuvat ja palvelu on saatavilla siinäkin tapauksessa, että kiinteistönhaltija ei syystä taikka toisesta kykene tilapäisesti maksamaan kuljetuspalvelusta. Siirtyminen kunnan järjestämään kuljetukseen varmistaa sen, että kaikki asukkaat saavat kiinteistön täydet jätehuoltopalvelut ja niihin liittyvän neuvonnan ja opastuksen helposti yhdestä paikasta kiinteistön sijainnista riippumatta.

Päätösesityksen perusteluissa on edelleen todettu, että jätehuolto- ja valvontaviranomaisten tiedonsaanti sekä viranomaisvelvoitteiden hoitaminen ja käytännön työskentely on huomattavasti yksinkertaisempaa, helpompaa ja tehokkaampaa, kun viranomainen saa omien velvoitteidensa hoitamiseksi kaikki tarvittavat tiedot luotettavasti Lounais-Suomen jätehuollolta ilman erillisiä pyyntöjä ja kehoituksia. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa voidaan luotettavammin varmistaa kiinteistöjen kuuluminen kunnan jätehuoltojärjestelmään ja jätteiden päätyminen turvallisesti asianmukaisiin vastaanottoaikoihin. Kiinteistöjen kattavampi kuuluminen kunnan jätehuoltojärjestelmään varmistaa myös yksityisille kuljetusyrittäjille suuremman määrän työtilaisuuksia.

Valituksenalaisen päätöksen esitellyt valvontajohtaja on esittänyt, että Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta päättää, että Auran, Kaarinan, Liedon,

Marttilan, Paimion, kanta-Paraisten, Pöytyän, kanta-Ruskon, Salon, Sauvon ja Turun alueilla siirrytään kiinteiden jätteiden kuljetuksessa nykyisestä sopimusperusteisesta jätteenkuljetuksesta jätelain 36 §:n mukaiseen kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen vaiheittain vuosina 2024–2030 Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:n kilpailuttamien uusien kuljetusurakoiden alkaessa. Sopimusperusteinen jätteenkuljetus lakkaa kunnan järjestämään kuljetukseen siirryttäessä.

Päätös ja sen perustelut

Jätehuoltolautakunta on äänin 8–7 päättänyt, että Auran, Kaarinan, Liedon, Marttilan, Paimion, kanta-Paraisten, Pöytyän, kanta-Ruskon, Salon, Sauvon ja Turun alueilla kiinteiden jätteiden kuljetuksessa pysytään nykyisessä, vanhan jätelain sopimusperusteisessa, nykyisen jätelain 37 §:n mukaisessa kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa.

Lautakunnan päätöksen perusteluissa on todettu, että lähes kaikki toimialueen kuntien, asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen antamat lausunnot viimeisimmällä ja sitä edeltävillä kuulemiskierroksilla ovat tukeneet kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta. Tätä voidaan perustellusti pitää indikaationa siitä, että nykyinen (vanhan jätelain mukainen sopimusperustainen jätteenkuljetus) kuljetusmalli koetaan toimivaksi, kattavaksi ja myönteiseksi kuntalaisten, elinkeinoelämän ja niitä edustavien yhteisöjen mielestä. Jätehuoltoviranomainen toimisi hyvän hallintotavan vastaisesti jättäessään huomiotta näin selvän enemmistön kannanotot asiassa. Edellä mainitun valossa jätehuoltoviranomaisen on arvioitava jätelain kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle edellyttämien ehtojen täyttymistä. Aiempi päätös asiassa kumottiin KHO:ssa sillä perusteella, että lautakunta ei ollut riittävässä määrin selvittänyt kuulemistien kautta käyttöönsä saaman Ramboll Oy:n tekemän selvityksen luotettavuutta suhteessa vastakkaiseen johtopäätökseen päätyneisiin virkatyönä teetettyihin selvityksiin. KHO:n päätöksestä huolimatta virkatyönä ei ole KHO:n kumoavan päätöksen jälkeen tehty tai teetetty lisäselvityksiä asiassa keskeisten keskenään ristiriitaisiin johtopäätöksiin päätyneiden selvitysten luotettavuuden vertailemiseksi. Tähän perustuen on voitu kyseenalaistaa lautakunnalle tehdyn pohjaesityksen perusteiden pitävyys ja hyvän hallintotavan mukaisuus.

Edelleen perustelujen mukaan kuulemisessa jätettyjen lausuntojen ja lautakunnan käyttöön kuulemisen jälkeen toimitetun professori Lauri Ojalan lausunnon pohjalta on voitu perustellusti katsoa Ramboll Oy:n tekemän selvityksen olevan laajuudeltaan, menetelmiltään ja johtopäätöksiltään varmuudella siinä määrin luotettava kuin viranomaisen päätöksenteon tukena käyttämältä selvitykseltä voi edellyttää. Näin ollen päätöksessä on voitu Ramboll Oy:n selvitykseen perustuen todeta jätelain päätökselle asettamien ehtojen toteutuvan. Virkatyönä teetettyjen selvitysten luotettavuutta ei ole virkatyönä pyritty arvioimaan lautakunnan päätöksenteon tueksi, eikä kuulemisissa ole tuotu tai tullut esiin näitä tukevia seikkoja.

Lisäksi lautakunnan päätöksen perusteluissa on viitattu lautakunnan 23.5.2017 asiassa tekemään päätökseen perusteluineen ja ne on liitetty osaksi perusteluja. Lautakunnan toimialueella, toimialalla, toimintaympäristössä tai muussa lautakunnan päätöksenteon kannalta oleellisessa seikassa ei ole osoitettavissa sellaista muutosta 23.5.2017 päätöksen jälkeen, joiden perusteella aiemmat perustelut eivät enää olisi päteviä. Päätöksen perustelujen mukaan professori Ojalan lausunto monilta osin vahvistaa tässä viitattuja perusteluja muun muassa mallinnetun liikennesuoritteen ja sitä kautta myös ympäristövaikutusten (päästöjen) osalta.

Jätehuoltolautakunnan lausunto hallinto-oikeudelle

Lautakunta on lausunnossaan todennut, että asian valmistelussa ja päätöksenteossa on ollut käytössä useita lautakunnan alaisuudessa toimivien viranhaltijoiden ja ulkopuolisten tekemiä selvityksiä. Kuntalaisille ja muille tahoille on varattu jätelain edellyttämällä tavalla mahdollisuus esittää mielipiteensä selvityksistä ja vaikuttaa asian käsittelyyn. Selvitykset ovat olleet riittäviä asian ratkaisemiseksi.

Oikeudellinen arviointi

Jätehuoltolautakunnan toimivaltaan kuuluu päättää siitä, järjestetäänkö kiinteistöittäinen jätteenkuljetus kunnassa tai sen osassa kunnan vai kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena. Päätöksentekijän harkintavaltaa jätteenkuljetusjärjestelmää valittaessa on kuitenkin jätelaissa rajoitettu. Päätös ei voi perustua yksinomaan arvioon siitä, miten käytössä ollut vanhan jätelain mukainen sopimusperusteinen jätteenkuljetusjärjestelmä on kunnan arvion mukaan toiminut tai mikä muutoin on kunnan kanta jätteenkuljetusjärjestelmän valintaan. Ennen päätöksen tekemistä jätehuoltolautakunnan tulee asiassa hankittujen selvitysten perusteella varmistua, että kaikki jätelain 37 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Jätehuoltolautakunta on varannut jätelain 38 §:ssä tarkoitetulla tavalla kaikille kiinnostuneille mahdollisuuden saada tietoa ja lausua mielipiteensä asiasta ennen valituksenalaisen päätöksen tekemistä. Varajärven valituksessa on esitetty, että professori Ojalan lausunto ei ole ollut vaikuttamismahdollisuuksien varaamisen yhteydessä nähtävillä olleen materiaalin joukossa, joten siitä ei ole voinut saada etukäteen tietoa eikä siitä ole voinut esittää mielipidettään. Hallinto-oikeus katsoo, että professori Ojalan antama lausunto on lausunnonantajan kannanotto yhdestä päätöksenteon perusteena olleesta selvityksestä ja sen luotettavuudesta. Kysymyksessä on tieteelliseen asiantuntijuuteen perustuva lausunto, mutta luonteeltaan lausunto vastaa vaikutusmahdollisuuksien varaamisen yhteydessä jätehuoltolautakunnalle annettuja muita kannanoton tyyppisiä lausuntoja. Vaikka jätehuoltolautakunnan enemmistö onkin perustellut päätöstään osin myös professori Ojalan lausuntoon sisältyvillä kannanotoilla, ei kyseinen lausunto sisällä uusia selvitykseen perustuvia tosiseikkoja taikka sellaisia

selvitykseen perustuvia uusia päätelmiä, joista olisi tullut jätelain 38 §:ssä edellytetyin tavoin varata mahdollisuus lausua mielipiteensä. Jätehuoltolautakunnan esittelijällä on ollut mahdollisuus kommentoida lausuntoa 18.3.2021 kokouksessa. Jätehuoltolautakunnan päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä sillä perusteella, ettei päätöksen kohteena olevien alueiden asukkaille ja muille, joiden oloihin jätteenkuljetusta koskevalla päätöksellä on huomattava vaikutus, ole varattu mahdollisuutta saada tietoa ja lausua professori Ojalan lausunnosta ennen päätöksen tekemistä.

Valituksenalaisella päätöksellä on päätetty jätteenkuljetusjärjestelmän valinnasta yhdentoista samaan yhteistoiminta-alueeseen kuuluvan kunnan osalta. Nyt kyseessä olevalla alueella sijaitsee jätehuollon järjestämisen kannalta toisistaan poikkeavia alueita, kuten kaupunkialueita, taajama- ja haja-asutusalueita sekä saaristoa. Hallinto-oikeus toteaa, että jätehuoltolautakunta ei ole kuitenkaan arvioinut jätelain 37 §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymistä kunnittain tai kunnanosittain, vaan kokonaisuudessaan kaikkien arvioinnin kohteena olevien yhdentoista kunnan osalta. Näin ollen edellytysten on täytyttävä koko tällä alueella.

Jätelain 37 §:n 1 momentin 1 kohdasta seuraa, että kunta voi päättää kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönotosta ensiksikin vain, jos voidaan perustellusti olettaa, että alueella on tarjolla kuljetuspalveluja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

Asiassa saadun selvityksen mukaan koko alueella on periaatteessa saatavilla palveluja. Kuitenkin ainakin kanta-Paraisilla on pitänyt tarjota täydentävää jätteenkeräystä. Lisäksi Salon kaupungin haja-asutusalueilla on laajahkoja alueita, joilla ei ole järjestetty kiinteistöittäistä kuljetusta. Viranomaisten rekisteritietojen perusteella esimerkiksi Aurassa, Marttilassa, kanta-Paraisilla ja Pöytyän alueilla toimii käytännössä ainoastaan yksi kuljetusyrittäjä, mikä lisää riskiä siitä, että tosiasiallista valinnanmahdollisuutta ei ole ja kuljetusyrittäjä määrää yksipuolisesti palvelun hinnan.

Selvitysten perusteella hintavaihtelut samoilla alueilla ja samoista palveluista eivät kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kaikilta osin perustu yksinomaan jätehuollosta aiheutuviin kustannuksiin eikä selvityksissä esitettyjen tietojen perusteella muutoinkaan voida varmistua hinnoittelun tasapuolisuudesta ja syrjimättömyydestä kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen ei voida perustellusti olettaa, että kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa koko nyt kysymyksessä olevalla alueella on jätteen kuljetuspalveluja tarjolla luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Asiaa ei ole syytä arvioida toisin myöskään Ramboll Oy:n tekemän selvityksen perusteella, joka perustuu vain osalta alueella toimivista jätteenkuljetusyrittäjistä saatuihin tietoihin ja josta puuttuvat alueen noin 13 000 vapaa-ajan asuntoa koskevat tiedot. Myöskään jätehuoltolautakunnan päätöksen perusteluista ei ilmene, millä perusteella lautakunta on sillä käytettävissä olevaan selvitykseen perustuen varmistunut siitä, että edellä todetuista selvityksistä ilmenevistä epäkohdista

huolimatta kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa olisi koko nyt kysymyksessä olevalla alueella jätteen kuljetuspalveluita tarjolla luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Jätelain 37 §:n 1 momentin 1 kohdassa kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle asetettujen edellytysten ei ole osoitettu asiassa täyttyvän.

Lisäksi jätelain 37 §:n 1 momentin 2 kohdasta seuraa, että kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta ei voi ottaa käyttöön, jos se heikentää jätehuollon yleistä toimivuutta alueella tai lisää vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle verrattuna kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.

Asiassa saadusta selvityksestä ilmenee, että kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen toiminta-alueella sijaitsevista asuista asuinrakennuksista kuljetusjärjestelmän ulkopuolella on kuljetusrekisterin tietojen mukaan keskimäärin 17,5 prosenttia vaihteluvälin ollessa 9,5–35,7 prosenttia ja kunnan järjestämän kuljetusjärjestelmän alueella 1,5 prosenttia. Asuinkiinteistöjen kuulumisen kiinteistöittäiseen kuljetuksen piiriin on siten selvästi kattavampaa kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen alueilla. Viranhaltijoiden selvityksestä ilmenee lisäksi, että kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kerättyjä kunnan vastuulle kuuluvia jätteitä on kuljetettu muualle kuin kunnan määräämiin vastaanottoaikoihin, ja viimeisimmät tällaiset tapaukset on todettu vuonna 2020. Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen ei näin ollen voida nyt kysymyksessä olevalla alueella katsoa edistävän vaan selvästi heikentävän jätehuollon yleistä toimivuutta sekä kunnan mahdollisuutta huolehtia vastuulleen kuuluvan jätehuollon järjestämisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen verrattuna. Lisäksi kuljetusjärjestelmän ulkopuolella olevien asuinkiinteistöjen suuresta määrästä sekä edellä todetusta kerätyn jätteen ohiviennistä johtuen riskiä siitä, että jätteitä käsitellään hallitsemattomasti tai hylätään ympäristöön, on pidettävä kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa merkittävänä. Edellä mainituista syistä voidaan pitää varteenottovana riskinä, että kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta aiheutuu enemmän vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle kuin järjestelmässä, jossa kunta järjestää jätteenkuljetuksen.

Viranomaisselvityksen sekä ELY-keskuksen lausunnon perusteella on todettavissa, että jätehuoltoviranomainen ei ole saanut kuljetusyrittäjiltä riittävästi ja riittävän usein tietoja, mikä vaikeuttaa sekä järjestelmän suunnittelua että valvontaa. Tietoja ei aina ole saatu kirjallisista pyynnöistä huolimatta ja toisinaan on jouduttu käyttämään hallintopakkoa. Kahden eri kuljetusjärjestelmän ylläpito vaikeuttaa viranomaisselvityksen perusteella olennaisesti jätehuollon alueellisen kehityksen edistämistä ja alueellisen jätehuoltoyhteistyön toteuttamista. Joidenkin kuntien alueilla (Parainen ja Rusko) on käytössä kaksi eri jätteenkuljetusjärjestelmää, mikä viranomaisselvityksen mukaan myös vaikeuttaa ja hankaloittaa viranomaisten työskentelyä.

Edellä todetun perusteella kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus ei kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen verrattuna edistä nyt kysymyksessä

olevalla alueella jätehuollon yleistä toimivuutta eikä se tue jätehuollon alueellista kehittämistä. Lisäksi voidaan pitää varteenotettavana riskinä, että kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta aiheutuu kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen verrattuna enemmän vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Myöskään jätehuoltolautakunnan päätöksen perusteluista ei ilmene, millä perusteella lautakunta on sillä käytävissä olevaan selvitykseen perustuen varmistunut siitä, että edellä todetuista selvityksistä ilmenevistä epäkohdista huolimatta jätelain 37 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät. Jätehuoltolautakunta ei ole voinut katsoa, että myöskään tältä osin jätelaissa kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle asetetut edellytykset täytyisivät.

Koska jätelain 37 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa säädetyt edellytykset kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle eivät täyty, ei jätehuoltolautakunnan valituksenalaisen päätöksen vaikutuksia voi arvioida myöskään saman momentin 3 kohdassa tarkoitettuun tavoin kokonaisuutena myönteiseksi ottaen erityisesti huomioon vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan.

Asiassa tehdyt selvitykset ja lautakunnan päätökselle esittämät perustelut eivät osoita jätelain 37 §:n edellytysten täyttyvän koko tarkastelualueella. Edellytykset kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen valinnalle eivät täyty ja jätehuoltolautakunnan päätös on siten jätelain vastainen.

Jätteenkuljetusjärjestelmästä päättäminen kuuluu kunnalle. Hallinto-oikeudella ei ole kunnallisvalitusasiassa toimivaltaa jätehuoltolautakunnan päätöksen muuttamiseen tai uuden päätöksen tekemiseen. Jätehuoltolautakunnan päätös on näin ollen kumottava ja asia palautettava jätehuoltolautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Sovelletut oikeusohjeet

Hallintolaki 31 § 1 mom ja 41 § 1 mom
 Jätelaki 32 § (646/2011) 1 mom (445/2018), 35 § (646/2011) 1, 2 ja 3 mom,
 37 § (646/2011) 1 ja 3 mom, 38 §, 137 § 3 mom ja 149 § 4 mom
 Kuntalaki 135 § 2 mom

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (Kunnallisvalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Ulla Partanen, Tiina Forsten ja Sami Kouki. Asian on esitellyt hallinto-oikeuden esittelijä Tuomas Paulin.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Jakelu

Päätös tavallisena tiedoksiantona sähköisesti

Suomen luonnonsuojeluliiton Varsinais-Suomen piiri ry
Maksutta

Matti Varajärvi
Maksutta

Antero Laiho

Hallintolain 56 ja 68 §:n mukaan Antero Laihon on viipymättä tämän päätöksen tiedoksi saatuaan ilmoitettava siitä Sinikka Koponen-Laiholle. Jos hän tämän laiminlyö, hän on velvollinen korvaamaan laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun ja muihin olosuhteisiin katsoen harkitaan kohtuulliseksi.

Maksutta

Jäljennös

Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta

Hallinto-oikeuden yhteystiedot

Turun hallinto-oikeus

Sairashuoneenkatu 2-4 (PL 32), 20101 Turku

turku.hao@oikeus.fi

Puh. 029 56 42400

<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

Liite hallinto-oikeuden päätökseen**VALITUSOSOITUS (Kunnallisvalitus)**

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika ja tiedoksisaantipäivä

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

Jos päätöksestä valitetaan kunnan jäsenelle taikka kuntayhtymän jäsenkunnalle tai sen jäsenelle kuuluvan valitusoikeuden nojalla, valitusaika lasketaan siitä päivästä, jolloin kunta tai kuntayhtymä on julkaissut ilmoituksen yleisessä tietoverkossa.

Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon **kirjeitse tavallisena tiedoksiantona** lähetetystä päätöksestä seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämistä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Päätös on lähetetty päätöksen antopäivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta. **Viranomaisen** tietoon asiakirjan katsotaan kuitenkin tulleen kirjeen saapumispäivänä.

Käytettäessä **todisteellista tiedoksiantotapaa** vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon vastaanottotodistuksen, saantitodistuksen tai tiedoksiantotodistuksen osoittamana päivänä. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Käytettäessä **tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa** vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon päätöksestä kolmantena päivänä viestin lähettamisestä (sähköpostitse tai sähköisen asiointipalvelun kautta), jollei muuta näytetä. **Sähköisen asiointipalvelun kautta todisteellisesti** tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä asiointipalvelusta.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Sen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Asiakirjat voi toimittaa myös sähköisessä asiointipalvelussa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Käyntiosoite:	Postiosoite:
Paasivuorenkatu 3	PL 180
00530 Helsinki	00131 HELSINKI

Puhelin: 029 56 40260 (kirjaamo)

Fax: 029 56 40382

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:

<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>