

Marko Nurmikolu ja Tuulia Innala

Lahden seudun jätehuoltoviranomainen

Lausuntopyyntö

Lausunto jätehuoltoviranomaiselle toimitetusta Rambollin selvityksestä 2022

Lahden seudun jätehuoltoviranomaisen valmistelussa oleva kuljetusjärjestelmäpäätös koskee sekalaista yhdyskuntajätettä eli sekajätettä ja energiajätettä. Päätös tulisi koskemaan alueita, joissa on ollut käytössä vanhan jätelain (1072/1993) mukainen sopimusperusteinen jätteenkuljetus: Asikkala, Hollola, Lahti, Myrskylä, Padasjoki, Pukkila, Heinolan taajama-alue sekä Orimattila pois lukien Orimattilan Artjärvi.

Alueen toimivaltainen jätehuoltoviranomainen on päätösesityksistä poiketen päättänyt jo kaksi kertaa (16.1.2014 ja 16.2.2017), että kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus täyttää jätelain edellytykset. Hallinto-oikeus palautti ensimmäisen päätöksen lainvastaisena uudelleen valmisteltavaksi. Korkein hallinto-oikeus palautti toisen päätöksen jätelainvastaisena uudelleen valmisteltavaksi. Lahden seudun jätelautakunnan alueella ei ole vielä lainvoimaista päätöstä jätteenkuljetuksesta. Päätös olisi jätelain mukaan tullut tehdä 1.5.2013 mennessä.

Viranomaisen jätteenkuljetusjärjestelmäpäätös

Jätehuoltoviranomaisen toimivaltaan kuuluu päättää siitä, järjestetäänkö sekalaisten yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen (19.7.2021 lukien päätösvaltaa rajattu tiettyihin jätelajeihin) kiinteistöittäinen jätteenkuljetus kunnassa tai sen osassa kunnan vai kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena. Harkintavaltaa jätteenkuljetusjärjestelmää valittaessa on kuitenkin jätelailla rajoitettu. Jätelain lähtökohtana on 36 §:n mukaan se, että kunta järjestää jätteenkuljetuksen. Päätös jätteenkuljetuksen järjestämisestä kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena voidaan tehdä ainoastaan silloin, kun jätelain 37 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Näiden edellytysten ja samalla kunnan päätöksen lainmukaisuuden arvioimiseksi on voitava varmistua siitä, että päätöstä tehdessä on ollut olemassa



hallintolain 31 §:n 1 momentissa tarkoitetut asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Kuntaliiton yleiskirjeen (5/80/2013) mukaan jätehuoltoviranomainen voi päättää, että kunnassa tai osassa kuntaa asukkaat itse sopivat jätteen kuljettajan kanssa jätteenkuljetuksesta. Päättös voi koskea myös vain tiettyntyyppistä jätettä (JL 37 §). Edellytyksenä tämän vaihtoehdon käyttämiselle on kaikkien kolmen laissa määritellyn ehdon täyttyminen:

- 1) Tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin;
- 2) Täten edistetään jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa, tuetaan jätehuollon alueellista kehittämistä eikä aiheuteta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle; sekä
- 3) Vaikutukset muodostuvat kokonaisuutena arvioiden myönteiseksi ottaen erityisesti huomioon vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan.

Jätehuoltoviranomaisen päätösvallan rajaaminen kuljetusjärjestelmäpäätöksen teossa on tarpeen sen varmistamiseksi, että varmistutaan jätelain 32 §:ssä kunnan vastuulle säädetyn jätteen osalta jätteenkuljetuspalvelujen saatavuudesta, laadukkuudesta ja toimivuudesta myös silloin, kun kuljettajan valinta jätetään kiinteistön haltijan päätettäväksi.

Kunta voi päättää kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönotosta vain, jos voidaan perustellusti olettaa, että alueella on tarjolla kuljetuspalveluja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Lisäksi kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta ei voida ottaa käyttöön, jos se heikentää jätehuollon yleistä toimivuutta alueella tai lisää vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle verrattuna kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Lisävaatimuksena on, että vaikutukset tulee arvioida kokonaisuutena myönteisiksi ottaen erityisesti huomioon vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan.

Arvioitavia seikkoja tällöin olisivat muun muassa vaikutukset eri toimijoiden jätehuoltokustannuksiin ja työmäärään. Kokonaisarviossa jätehuoltoviranomainen voi painottaa niitä tekijöitä, joita se pitää alueellisesti tärkeinä näkökohtina:

Tiedot tilanteesta (Edellytys: Päätöksen vaikutukset arvioidaan kokonaisuutena myönteisiksi ottaen erityisesti huomioon vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan):

- Kiinteistöt, joilta syntyy jätettä: Kiinteistöjen määrä ja syntyvän jätteen määrä.
- Järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittyneiden kiinteistöjen määrä.
- Kunnan käsittelyjärjestelmään kuuluvien vastaanottopaikkojen vastaanottaman jätteen määrä ja muualle viedyn jätteen määrä.
- Jäteastioiden tyhjennysvälit -> Noudatetaanko jätehuoltomääräyksiä?

Kotitalouksien asema (Edellytys: Tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin):

- Palvelujen saatavuus: Toimiiko kaikilla alueilla kuljettajia eli puuttuuko tyhjennyksiä joiltakin tietyiltä alueilta.
- Hintojen kohtuullisuus eri alueilla ja hintaerot, erojen perusteet.
- Palvelun laatu: Nykyinen toimivuus, vertaaminen kunnan järjestämän kuljetuksen mahdollisiin laatukriteereihin.

Kuntien, viranomaisten ja jätelaitoksen toiminta (Edellytys: Jätteenkuljetus edistää jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa, tukee jätehuollon alueellista kehittämistä):

- Viranomaisten käytännön mahdollisuudet seurata ja valvoa jäteastioiden tyhjennyksiä ja jätteenkuljetusta.
- Eri järjestelmien vaikutukset kunnan jätelaitoksen käsittelyjärjestelmään ja sen kehittämiseen.

Ympäristö (Edellytys: Ei aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle):

- Jätehuoltomääräysten noudattaminen.
- Tyhjennysten toimivuus, roskaantumistapaukset.
- Kuljetusten aiheuttama liikenne ja päästöt eri järjestelmissä.
- Muut erot järjestelmien päästöissä ja ympäristövaikutuksissa.
- Lausunto ympäristönsuojelu- ja terveysturvaviranomaisilta.

Yritysten asema (Edellytys: Jätteenkuljetus edistää jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa, tukee jätehuollon alueellista kehittämistä, päätöksen vaikutukset kokonaisuutena ajatellen myönteisiä yritysten toimintaan):

- Toimivat yritykset ja kuljetusten merkitys niiden toiminnassa (yritysten elinkelpoisuus, mahdollisuudet investoida).
- Mahdollinen eri kokoluokan uusien yritysten syntyminen sekä yritysten poistuminen keskitetyn kilpailutuksen myötä.
- Työllistävä vaikutus.

Jätteenkuljetusjärjestelmän perusteena olevat tiedot

Päätöksenteon perusteena tulee olla **viranomaisen hankkima selvitys**. Lisäksi viranomainen voi käyttää päätöksenteon tukena asiasta saatuja lausuntoja ja mielipiteitä. Päätöksen lainmukaisuuden arvioimiseksi on päätöstä tehdessä oltava olemassa hallintolain 31 §:n 1 momentissa tarkoitetut asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Jätelautakunnan tulee hallintolain 41 §:n edellyttämällä tavalla varata kaikille, joiden oloihin päätöksenteolla on huomattava vaikutus, mahdollisuus saada tietoa ja lausua mielipiteensä päätöksenteon pohjana olevista asiakirjoista.

Jätehuoltoviranomaisen päätöksen tulee perustua ainoastaan jätelain tulkinnaan. Kuntien ja muiden (esim. jätteenkuljetusyritykset) mielipiteen esittäjien kannanotot eivät voi pelkästään olla päätöksenteon pohjana. Ne tulee kuitenkin ottaa huomioon erillisinä näkemyksinä asiaan.

Harkittaessa kiinteistönhaltijan järjestämän jätteenkuljetuksen laillisuutta päätöksenteon rajat ja säännöt perustuvat tarkkaan laissa säädettyihin edellytyksiin ja viranomaisen päätösvallalle asetettuihin rajoituksiin. Kunnalle on jätelaissa jätetty harkintavaltaa sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen jätteenkuljetusjärjestelmää koskevassa asiassa, mutta kunnan harkintavaltaa on jätelailla rajoitettu nimenomaan siltä osin kuin kysymys on päätöksestä, jolla kiinteistöittäinen jätteenkuljetus järjestetään jätelain 37 §:n mukaisena kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena.

Jätelaissa ei sitä vastoin ole asetettu erityisiä edellytyksiä päätökselle, jolla siirrytään kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Jos jätehuoltoviranomainen päättää siirtyä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen, jätelain 37 §:n 1 momentissa asetettujen edellytysten tarkempi arviointi ei oikeuskäytännön perusteella tällöin

ole tarpeen. Kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen siirtyminen on siis mahdollista, vaikka jätelain 37 §:n 1 momentissa mainitut edellytykset täyttyisivät. Asiassa ei tällöin ole merkitystä sillä seikalla, miten käytössä olleen sopimusperusteisen jätteenkuljetusjärjestelmän voidaan arvioida toimineen.

Ramboll Oy:n selvitys

Jätehuoltoviranomaiselle on toimitettu kuljetusjärjestelmäpäätöksen vaikuttamismahdollisuuksien varaamisen yhteydessä ilmeisesti eräiden jätteenkuljetusyritysten toimeksiannosta tehty selvitys (Ramboll 2022) niiden omien mielipiteittensä tueksi. Itse selvityksestä ei kuitenkaan ilmene selvityksen tilaajaa, mikä on varsin poikkeuksellista. Ramboll Oy on laatinut 12.10.2022 päivätyn selvityksen jätelain 35 §:n ja 37 §:n mukaisten ehtojen täyttymisestä Lahden seudun jätelautakunnan alueella jätteiden kuljetuksissa.

Selvityksessä ei ole näkemyksemme mukaan esitetty riittävää selvitystä jätelain 37 §:n 1 momentissa säädettyjen kaikkien edellytysten täyttymisestä. Selvityksessä ei ole riittävän kattavasti selvitetty, miten kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle säädetyt kaikki eri edellytykset toteutuvat tarkasteltavan alueen erityyppisillä alueilla. Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen valinta edellyttää kuitenkin, että jätelain 37 §:n 1 momentissa säädettyjen kaikkien edellytysten täyttymisestä varmistutaan koko sillä alueella, jota päätös koskee. Tästä syystä erityyppisten alueiden ominaispiirteet huomioon ottava tarkastelu kaikkien eri kriteerien osalta on tarpeen päätöksen lainmukaisuuden varmistamiseksi.

Selvityksen merkittävä puute on se, että selvitys keskittyy vain nykyisin kerättävän sekajätteen kuljetusten arviointiin, vaikka alueella kerätään kahdentyyppistä sekalaiseen yhdyskuntajätteeseen kuuluvaa jätelajia (sekajäte ja energiajäte). Selvitys jättää kokonaan huomiotta energiajätteen kuljetukseen liittyvät näkökohdat. Erillisestä energiajätteen kuljetuksesta on alueella tarkoitus luopua parin vuoden kuluessa, mutta se tarkoittaa tällöin, että osa nykyisestä energiajäteastian sisällöstä siirtyy kerättäväksi sekajätteenä ja osa erilliskerättävinä pakkausjätteinä. Tämä tarkoittaa joka tapauksessa muutoksia sekajättemääriin ja siten myös mahdollisesti tyhjennystapahtumiin sekä hinnoitteluun. Sen vuoksi energiajätteen kuljetukseen liittyviä kysymyksiä ei voida kokonaan jättää huomiotta selvityksessä.

Selvitys perustuu myös paljon jätehuoltoviranomaiselle toimitettuun kuljetusyritystajien vuonna 2017 teettämään raporttiin, joka todettiin ensin hallinto-oikeudessa ja myöhemmin korkeimmassa hallinto-oikeudessa suurelta osin puutteelliseksi. Selvitykseen on lisätty alueellista tarkastelua, mutta se

rajoittuu pääosin vain kolmen suurimman kuljetusyrityksen asiakaskunnan tietoihin eli heidän kuljetuksiinsa liittyneiden kiinteistöjen tietopohjaan jättäen muut seikat, kuten muiden kuljetusyrittäjien toiminnan ja alueen laajemman kiinteistötarkastelun huomiotta. Selvityksen perusteella voitaneen todeta, että sekajätekuljetuspalveluita kuitenkin on alueella tarjolla melko kattavasti. Selvitys ei kuitenkaan ota lainkaan kantaa jätteenkuljetukseen liittyneiden kiinteistöjen määrään suhteessa alueen koko kiinteistökantaan (ja mahdollisiin liittymättömiin), mikä kuvaa osaltaan käytössä olevan järjestelmän kokonaistoimivuutta.

Raportti ei myöskään ota riittävästi kantaa jätteenkuljetuspalvelujen saatavuuteen ja luotettavuuteen. Tietyille yrityksille tulleiden asiakasreklamaatioiden prosenttimäärän tarkastelu ei kuvaa koko järjestelmän luotettavuutta riittävällä tasolla. Selvityksestä ei myöskään riittävän perustellusti selviä, onko palveluita saatavilla kaikilla erityyppisillä alueilla kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Hinnoittelussa (kpl 3.4) esiintyvien minimi- ja maksimikustannusten eroille ei esitetä selittäviä perusteita riittävällä tavalla, etenkin kun niitä esiintyy samantyyppisiksi luokitellussa olosuhteissa (erot jopa 15 tai yli 15 e/tyhjennys). Jokaista tarkastelukuntaa koskevat raportissa toistuvat yleisperustelut, kuten kampanjat ja jäsenedut tai kuljetusmatka tai astian sijoittelu eivät pureudu hinnoittelun vaihteluihin riittävästi, jotta voitaisiin varmistua syrjimättömästä hinnoittelusta. Jätehuollossa ei käytännössä nollahintaisen tai alle yhden euron tyhjennyspalvelun tulisi olla mahdollista ottaen huomioon sen, että vaikka kuljetusyrittäjä tarjoaisikin ilmaista kuljetuspalvelua, asukkaan tulisi kuitenkin maksaa laskussaan vähintään jätteenkäsittelymaksun osuus, koska tätä kulua Salpakierto Oy laskuttaa kuljettajalta. 240- tai 660-litraisen astian käsittelymaksun osuus ei voi olla alle euron millään yleisesti käytetyllä ominaispainokriteerillä mitattuna. Selvityksen taustatietoina on käytetty lähinnä kolmen suurimman yrityksen sekajätekuljetusten asiakastietoja. Nämä tiedot ovat olleet jo viranomaisen käytettävissä. Selvitys ei siten sisällä arvioita muiden kuin sen ilmeisten tilaajayritysten sekajätepalveluiden toiminnasta, asiakaskunnasta, hinnoittelusta ja toimintaedellytyksistä alueella, joten sen ei voida katsoa olevan siltä osin kattava. Selvityksestä puuttuvat energiajätteen kuljetus- ja hintatiedot.

Toinen merkittävä puute selvityksessä on tietojen puuttuminen kaikista jätehuoltopalvelua tarvitsevista kiinteistöistä, myös niistä järjestelmän ulkopuolisista kiinteistöistä, joiden tulisi olla liittynyt kiinteistöittäiseen kuljetusjärjestelmään. Tämän tiedon puuttuminen vääristää helposti useita muitakin selvityksessä esitettyä tietoja. Jätehuoltoon liittymisasteen arviointi jää siten puutteelliseksi. Kun tarkastelee viranomaisen laatimaa seka- ja energiajätteen kuljetusjärjestelmäselvitystä, esiin nousee nimenomaisesti se, että kiinteistönhaltijan jätteenkuljetusjärjestelmäalueilla jätehuoltoon liittymättömien kiinteistöjen määrä on huomattavan suuri suhteessa vastaaviin kunnan

järjestämän kuljetuksen alueilla. Erityisesti haja-asutusalueiden osalta eroa voidaan pitää merkittävänä.

Selvityksessä kuljetusjärjestelmän vaikutusta jätehuollon yleiseen toimivuuteen tarkastellaan puutteellisesti, pääasiassa vain kuljetusyrittäjien oman kehittämistoiminnan näkökulmasta. Alueella toimivat aktiiviset ja kehittämismyönteiset yritykset ovat sinänsä positiivinen seikka, mutta tarkastelu jättää kokonaan huomiotta kunnallisen järjestelmän kokonaistoimivuuden kannalta tärkeät kehittämistoimet, joita ei ole mahdollista toteuttaa kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmässä. Näitä ovat mm. lajitteluun kannustava astiakohtainen tyhjennysmaksu sekä erilaiset systemaattisesti koordinoituneet kortteli-, monilokero- ja aluekohtaisesti räätälöidyt biojätteen keräyspalvelut. Selvitys ei myöskään arvioi uusien yritysten mahdollisuuksia tulla markkinoille ja ota huomioon alueen kaikkien nykyisten yritysten näkökulmia. Nykyisen yritysraakenteen kuvaus jää kovin heikoksi. Selvityksen väite, että kuljetusjärjestelmään kokonaisuutena liittyvät ympäristö- ja terveystieteelliset on otettu huomioon jo yksittäisen yrityksen ilmoittautuessa valtion ylläpitämään jätehuoltorekisteriin, on ylimalkainen eikä vastaa näkemyksemme mukaan jätelain kriteerin tarkoitukseen.

Selvityksessä erityisesti jätelain edellytysten täyttymisen analyysi jäi osin pinnalliseksi ja esitettyjä väitteitä ei perusteltu riittävästi. Selvityksen tulkinnot jätelain soveltamisesta eroavat näkemyksemme mukaan osin muista tulkinnoista (hallituksen esitys ja oikeustapaukset) ja ovat siten kritiikille alttiit.

SUOMEN KUNTALIITTO

Marko Nurmikolu
Johtava lakimies

Tuulia Innala
Erityisasiantuntija