

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

diaarinro:

Raatihuoneenkatu 1, 13100 Hämeenlinna

hameenlinna.hao@oikeus.fi

Hallinto-oikeustuomari Maarit Tiihonen

Forssan kaupungin jätelautakunnan lausunto sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetusjärjestelmäpäätöksestä tehtyyn valitukseen

Forssan kaupungin jätelautakunta palautti sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetusjärjestelmän uudelleen valmisteluun päätöksellään 8.11.2023 § 48. Päätöksen mukaisesti kuljetusjärjestelmän tilasta tuli tehdä lisäselvityksiä, joiden tarkemmasta sisällöstä jätelautakunta teki päätöksen 17.1.2024 § 2. Ramboll Finland Oy:ltä päätettiin tilata raportti toimialueen hintatasosta ja asukastyytyväisyydestä. Lisäksi päätettiin toteuttaa ns. selvityspyyntöprojekti, jossa jokaiseen toimialueen kuntaan lähetettiin selvityspyyntö 100 kiinteistölle, jolla ei ole sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetustietoja. Ramboll Finland Oy on myös selvittänyt toimialueen kuljetusjärjestelmän tilaa vuosina 2019 ja 2023 valmistuneilla kuljetusjärjestelmäselvityksillä. Vuonna 2019 valmistuneesta kuljetusjärjestelmäselvityksestä puuttui kokonaan kuntakohtainen tarkastelu. Toukokuussa 2024 Hämeen ELY-keskus kehotti jätelautakuntaa tekemään kuljetusjärjestelmäpäätöksen 31.12.2024 mennessä. Kokouksessaan 20.11.2024 § 52 jätelautakunta pyysi lisää aikaa kuljetusjärjestelmäpäätöksen tekemiseen 28.2.2025 saakka, jotta päätöksenteon tueksi saatiin Ramboll Finland Oy:n tekemä raportti toimialueen hintatasosta ja asukastyytyväisyydestä. Lisäaika myönnettiin pyydetysti. Selvityspyyntöprojekti on edelleen kesken, sillä projekti on edennyt huomattavasti suunniteltua hitaammin sen aiheuttaman suuren työmäärän vuoksi.

Päätöksellään 12.2.2025 § 6 jätelautakunta päätti esittelijän ehdotuksesta poikkeavasti, että uutta päätöstä ei tehdä kuntiin, joissa lainvoimainen päätös on olemassa, koska selvityksissä ei ole tullut ilmi, etteivätkö edellytykset kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta edelleen täytyisi. Niiden kuntien osalta, joissa päätöstä ei ole olemassa, siirrytään sopimusperusteisesta kuljetuksesta kiinteistönhaltijan järjestämään jätteenkuljetukseen perusteena laaditut selvitykset. Eli Eura, Huittinen ja Säskylä, joissa on jätelain 37 §:n mukainen kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus, jätettiin päätöksenteon ulkopuolelle ja toimialueen loppujen 13 kunnan osalta (Akaa, Forssa, Humppila, Jokioinen, Koski Tl, Loimaa, Oripää, Punkalaidun, Sastamala (pl. Suodenniemi ja Mouhijärvi), Somero, Tammela, Urjala ja Ypäjä) päätettiin siirtyä kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen KHO:2016:19 mukaan jätehuoltoviranomaisen päätöksenteon tulee perustua ainoastaan jätelain tulkintaan. Kuntien ja muiden (esim. kuntalaiset ja jätteenkuljetusyritykset) mielipiteen esittäjien kannanotot eivät voi pelkästään olla päätöksenteon pohjana. Hallintolain (434/2003) 45 §:n mukaisesti päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Jätelautakunta on perustellut sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetusjärjestelmäpäätöstä viittaamalla tehtyihin selvityksiin. Päätöksessä ei ole tarkennettu millä tavalla tehtyjen selvitysten perusteella voidaan todeta, että jätelain 37 §:n mukaisen kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen ehdot täyttyvät kaikissa 13 kunnassa, joiden osalta on päätetty siirtyä kiinteistön haltijan järjestämään kuljetukseen. Päätöksessä ei ole myöskään tarkennettu millä perusteella tehtyt selvitykset tukevat sitä, että Eurassa, Huittisissa ja Säskylässä kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen ehdot edelleen täyttyvät.

Kuljetusjärjestelmäselvityksessä on käytetty aineistona mm. jätelautakunnan jätteenkuljetusrekisterin tietoja, Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:n asiakasrekisterin tietoja perusmaksuvelvollisista kiinteistöistä ja paikkaavassa jätteenkuljetuksessa olevista kiinteistöistä sekä vastauksia, joita on saatu toimialueen jätteenkuljetusyrityksille, ympäristönsuojeluviranomaiselle sekä jätelautakunnalle tehtyihin kyselyihin. Raportissa asukastytyvääisyydestä ja hintatasosta on käytetty aineistona vastauksia, joita on saatu toimialueen jätteenkuljetusyrityksille sekä toimialueen kuntalaisille (lähetysmäärä 1300 kpl) tehtyihin kyselyihin. Hämeen ELY-keskus on todennut sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetusjärjestelmään antamassaan lausunnossa, että raportin tuloksia ei voida pitää täysin luotettavina mm. kyselyn kattavuuden (vastausten määrä) sekä ristiriitaisten vastausten vuoksi. Tulokset eivät osoita, että jätelain edellytykset täyttyvät niissä kunnissa, joissa täyttymisen edellytyksistä aiemman selvityksen mukaisesti ei ollut varmuutta tai laissa säädetyt ehdot eivät täyttyneet.

Jätelain ehtojen täyttyminen ja liittymisprosentti jätehuoltoon

Kuljetusjärjestelmäselvityksen mukaan toimialueen kunnista kuudessa (Huittinen, Jokioinen, Loimaa, Oripää, Sastamala (pl. Suodenniemi ja Mouhijärvi) ja Urjala) jätelain ehdot kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle täyttyvät. Yhdeksässä (Akaa, Eura, Forssa, Humppila, Koski Tl, Punkalaidun, Somero, Säkylä ja Ypäjä) ei ole varmuutta jätelain ehtojen täyttymisestä. Tammelassa jätelain ehdot eivät täyty. Toimialueen liittymisprosentti on kuljetusjärjestelmäselvityksen mukaan 78 % vakituisten ja vapaa-ajan asuntojen osalta. Selvityksessä on huomioitu sellaiset kiinteistöt, joilla ei ole velvollisuutta järjestää jätehuoltoa, esim. kiinteistöt, joilla on myönteinen päätös jätemaksun kohtuullistamisesta. Jätehuoltoon liittyneiden kiinteistöjen määrä vaihtelee kunnittain ja alueittain. Maaseudulla ja YKR-alueen ulkopuolisilla alueilla liittymisaste on heikoin kaikkien kuntien alueella. Korkeimmat liittymisprosentit ovat Oripäässä (82 %) ja Forssassa (87 %). Alhaisimmat liittymisprosentit ovat Tammelassa (58 %) ja Somerolla (66 %). Tiedossa on, että Tammelassa on isoja jätekippeja, mikä voi osin selittää alhaista liittymisprosenttia. Haja-asutusalueella alhaisimmat liittymisprosentit ovat Tammelassa (44 %) ja Säkylässä (51 %) ja korkeimmat Oripäässä (82 %) ja Loimaalla (78 %).

Paikkaava jätteenkuljetus

Toimialueen kunnista 13:ssa on käytössä paikkaava jätteenkuljetus, jonka Loimi-Hämeen Jätehuolto järjestää. Eurassa, Huittisissa ja Säkylässä ei ole paikkaavaa jätteenkuljetusta. Paikkaavaa jätteenkuljetusta ei voida lopettaa hallinto-oikeuden päätöksen (diaarinumero 01228/14/5149) mukaisesti ennen kuin toimialueella on lainvoimainen päätös sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetusjärjestelmästä. Paikkaavaan jätteenkuljetukseen voi kuulua joko omalla jäteastialla, kimppa-astialla tai jäteaseman käyttäjänä. Jäteasemat toimivat aluekeräyspisteen tavoin, eli kun kiinteistö kuuluu paikkaavaan jätteenkuljetukseen jäteaseman käyttäjänä, kiinteistön haltija voi kuljettaa kiinteistöllä syntyvät jätteet itse jäteasemalle. Paikkaavaa jätteenkuljetusta on käytössä runsaasti haja-asutusalueella, eniten Punkalaitumella (39 %), Akaassa (35 %) ja Tammelassa (30 %). Kuljetusjärjestelmäselvityksen paikkatietotarkastelun perusteella voidaan havaita, että Somerolla on alueita, joissa jäteastian tyhjennyksiä tehdään pelkästään paikkaavan jätteenkuljetuksen toimesta. Tämä antaa viitteitä siitä, että Somerolla on alueita, joilla yksityiset jätteenkuljetusyritykset eivät tarjoa jätteenkuljetuspalveluita.

Jätelain ja jätehuoltomääräysten noudattaminen

Yritysjätteen ja asumisessa syntyvän jätteen yhteiskeräys on tuotu yhdeksi kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen eduksi kuljetusjärjestelmäselvityksessä, asukastytyvääisyyden ja hintatason

raportissa sekä muutamassa sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetusjärjestelmään annetussa lausunnossa. Yritysjätettä ja kunnan vastuulle kuuluvaa sekalaista yhdyskuntajätettä ei voi kuitenkaan kerätä samaan kuormaan edes kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa, ellei kyseessä ole jätelain 32 § 1 mom 3. kohdan mukainen liikehuoneistossa syntyvän ja kunnan vastuulle kuuluvan jätteen yhteiskeräys tai jätelain 33 §:n mukainen kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu. Jätehuoltomääräysten 11 §:n mukaisesti kunnallisen jätehuollon piiriin kuuluvat jätteet on toimitettava Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:n osoittamiin paikkoihin. Vastaanotto- ja käsittelypaikkaan saa toimittaa ainoastaan sellaista jätettä, joka on vastaanotto- tai käsittelypaikan ehtojen mukaista.

Raportissa asukastyytyvyydestä ja hintatasosta havaitaan, että vapaa-ajan asunnoille ei usein järjestetä jätteenkuljetusta jätelain ja jätehuoltomääräysten mukaisesti. 30 % raportin kyselyyn vastanneista kertoi hoitavansa vapaa-ajan asunnon jätehuollon muulla tavoin kuin omalla tai kimppa-astialla. Yleisimmät vastaukset olivat jätteiden vieminen kodin jäteastioihin tai jäteasemalle. Sama havainto tehdään myös kuljetusjärjestelmäselvityksessä, jonka mukaan osassa kuntia merkittävä osa vapaa-ajan kiinteistöistä sijaitsee kaukana nykyisistä tyhjennyspisteistä, eniten Säkylässä (12,9 %), Eurassa (10,9 %) ja Huittisissa (9,3 %). Paikkatietotarkastelun perusteella Säkylässä on alueita, joilla vapaa-ajan asunnoille ei tehdä lainkaan jäteastian tyhjennyksiä. Vapaa-ajan asunnon jätehuollon järjestäminen viemällä jätteet jäteasemalle on sallittua vain silloin, kun kiinteistö on paikkaavassa jätteenkuljetuksessa jäteaseman käyttäjänä. Muussa tapauksessa vapaa-ajan asunnolle tulee järjestää jätteenkuljetus joko omalla jäteastialla tai kimppa-astialla. Kimppa-astia saa jätehuoltomääräysten 8 §:n mukaisesti sijaita taajamassa korkeintaan 1 km ja haja-asutusalueella 5 km etäisyydellä kiinteistöstä tietä pitkin mitattuna.

Jätehuoltomääräysten 8 §:n mukaisesti kimppa-astiasta tulee ilmoittaa sekä jätelautakunnalle että jätteenkuljettajalle. Todellisuudessa kimppa-astioista ei aina tehdä jätehuoltomääräysten mukaisia ilmoituksia, ja usein jätteenkuljettajallakaan ei ole tietoa kimppa-astiasta. Tämä käy ilmi myös asukastyytyvyyden ja hintatason raportista, jonka mukaan 20 % kimppa-astian käyttäjistä ei ole ilmoittanut astian käytöstä jätehuoltoviranomaiselle. Jätteenkuljetusrekisterissä on siis kiinteistöjä, joilla on jätteenkuljetus kunnossa kimppa-astian kautta, mutta koska asiasta ei ole ilmoitettu jätehuoltomääräysten mukaisesti, ko. kiinteistöt ovat rekisterissä ilman kuljetustietoja.

Jätehuoltomääräysten 23 §:ssä on määritelty jäteastioille tyhjennysvälit. Asukastyytyvyyden ja hintatason tehdystä raportista voidaan havaita, että toimialueen kiinteistöillä on jätehuoltomääräysten vastaisia tyhjennysvälejä. Raportin kyselyyn vastanneista 25 %:lla oli jätehuoltomääräyksistä poikkeava tyhjennysväli ilman jätelautakunnan päätöstä asiasta tai käsiteltyä ilmoitusta yksin asumisesta. Myös kuntalaisten antamista mielipiteistä sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetusjärjestelmään voidaan havaita, että toimialueen jätteenkuljetusyritykset eivät aina noudata jätehuoltomääräyksiä jäteastioiden tyhjennysväleihin liittyen, vaan käytössä on erilaisia jätehuoltomääräysten vastaisia ratkaisuja.

Jätteenkuljetuksen hintataso

Kuljetusjärjestelmäselvityksen kuntakohtaisessa tarkastelussa havaittiin keskimääräistä korkeampia hintoja ilman selittävää tekijää Akaassa, Eurassa, Forssassa, Humppilassa ja Tammelassa. Asukastyytyvyyden ja hintatason raportin vastausten perusteella toimialueen tyhjennys hinnat ovat melko samansuuntaisia, eikä alueiden välillä havaittu suuria eroavaisuuksia. Raportissa toimialueen hintatasoa ei selvitetty niin kattavasti kuin kuljetusjärjestelmäselvityksessä, mikä voi selittää tulosten ristiriitaisuutta.

Jätelain 85 §:n mukaisesti jätteen kuljettajan on eriteltävä käsittelyn ja kuljetuksen osuus kiinteistön haltijalle tekemässään jätelaskussa. Kaikissa kuljetusjärjestelmäselvitystä varten toimitetuissa jätelaskuissa ei ollut eritelty jätteen käsittelyä ja kuljetusta. Lisäksi laskuista havaittiin, että osassa laskuista jätteenkäsittelymaksu erosi jätelautakunnan hyväksymän jätemaksutaksan jätteenkäsittelymaksuista. Aukastyytyväsyyden ja hintatason raporttiin vastanneista 56 % ilmoitti, että jätelaskulla on eroteltu käsittelyn ja kuljetuksen osuudet. Osasta raporttia varten toimitetuista jätelaskuista erottelu puuttui.

Jätelain 80 a §:n mukaisesti jätteen kuljettajan on pidettävä kirjaa jätteen käsittelystä asiakkailtaan perityistä maksuista sekä annettava näitä koskevat tiedot pyynnöstä kunnan jätehuoltoviranomaiselle nähtäväksi. Jätelautakunta pyysi päätöksellään 17.4.2024 § 19 toimialueen jätteenkuljetusyrityksiltä em. tietoja vuosilta 2022 ja 2023. Määräaika tietojen esittämiselle oli 30.6.2024 mennessä, mutta sitä jatkettiin lopulta 31.8.2024 saakka. Kokouksessaan 18.9.2024 § 38 jätelautakunta teki valvontapyyntöä kuljetusyrityksistä, jotka eivät tietoja jätelautakunnalle esittäneet nähtäväksi. Edelleenkin kaikki kuljetusyritykset, joista valvontapyyntö tehtiin, eivät ole antaneet tietoja nähtäväksi.

Jätelain ehtojen täyttyminen

Tehtyjen selvitysten perusteella ei voida todeta, että kaikissa toimialueen kunnissa olisi tarjolla jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Toimialueen liittymisprosenttia (78 %) ei voida pitää hyvänä, koska jätelain lähtökohtana on se, että jokaiselle kiinteistölle tulee järjestää jätteenkuljetus. Toimialueen kuntalaiset joutuvat keskenään eriarvoiseen asemaan, sillä kaikki jätteenkuljetusyritykset eivät noudata toiminnassaan jätehuoltomääräyksiä. Lisäksi osassa toimialueen kunnista on havaittu keskimääräistä korkeampia tyhjennyshintoja ilman selittävää tekijää. Tehtyjen selvitysten perusteella voidaan myös todeta, että kaikki jätteenkuljetusyritykset eivät erottele laskuillaan jätteen käsittelyn ja kuljetuksen osuutta jätelain 85 §:n mukaisesti. Paikkaavaa jätteenkuljetusta on käytössä erityisesti haja-asutusalueilla ja osalle toimialueen kiinteistöistä paikkaava jätteenkuljetus on järjestetty jäteaseman käyttäjänä. Kuljetusjärjestelmäselvityksen paikkatietotarkastelun perusteella voidaan todeta, että Somerolla on alueita, joille jätteenkuljetus on järjestetty ainoastaan paikkaavalla kuljetuksella. Paikkatietotarkastelusta havaitaan myös, että Säkylässä on alueita, joilla vapaa-ajan asunnoille ei tehdä lainkaan jäteastian tyhjennyksiä.

Toimialueella ei voida varmistua siitä, että jätteenkuljetus edistäisi jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa, tukisi jätehuollon alueellista kehittämistä eikä aiheuttaisi vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Jätelain mukaisesti bio- ja pakkausjätteiden kuljetus on kunnan järjestämisvastuulla. Jätelautakunta on lisäksi tehnyt päätöksen siirtä asumislietteiden osalta kunnan järjestämään kuljetukseen vuoden 2028 aikana. Valitusprosessi em. päätöksestä on tällä hetkellä hallinto-oikeuden käsittelyssä. Kaksoisjärjestelmän, jossa sekalaisen yhdyskuntajätteen kuljetus olisi kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa ja loput jätejakeet kunnan järjestämässä kuljetuksessa, ei voida katsoa edistävän jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa ja tukevan jätehuollon alueellista kehittämistä. Kaksoisjärjestelmä heikentää jätteenkeräyksen kokonaistehokkuutta eikä näin ollen edistä pääsemistä EU:n kierrätystavoitteisiin, joista Suomi on jo jäljessä. Osa toimialueen jätteenkuljetusyrityksistä kerää samoihin kuormiin kuntavastuullista jätettä ja yritysjetettä jätelain ja jätehuoltomääräysten vastaisesti. Yritysjäte ja asumisessa syntyvä jäte voivat olla laadultaan hyvin erilaisia eikä voida varmistua siitä, että yhteiskeräys ei aiheuttaisi haittaa tai vaaraa terveydelle tai ympäristölle.

Kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen vaikutuksia ei voida arvioida kokonaisuutena myönteisiksi ottaen huomioon vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan.

Tehtyjen selvitysten perusteella ei voida todeta, että kaikki kuntalaiset saisivat jätehuoltopalvelut kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Ei myöskään voida varmistua siitä, että kuntalaisten jätteenkuljetuksesta maksamat maksut olisivat tasapuolisia ja syrjimättömiä ja kaikki saisivat jätteenkuljetuspalvelut esimerkiksi jätehuoltomääräysten mukaisilla tyhjennysväleillä. Lisäksi kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa jätteenkuljetuksen ulkopuolelle jättäytyminen on huomattavasti helpompaa kuin kunnan järjestämässä kuljetuksessa. Ei voida myöskään varmistua siitä, että kiinteistöt, joilla on maksuvaikeuksia, saavat jätehuoltopalveluita. Asukastyytyvyyden ja hintatason raportin mukaan 11 %:lla kyselyyn vastanneista kuljetusyrityksistä oli ollut asiakkaita, jotka eivät olleet maksaneet laskujaan. Maksamattomat laskut aiheuttavat lopulta jätteenkuljetuksen katkeamisen kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa. Ainoastaan yksi toimialueen jätteenkuljetusyrityksistä toimittaa jätelautakunnalle säännöllisesti tiedot kiinteistöistä, joiden jätteenkuljetus on katkennut maksamattomien laskujen vuoksi.

Kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan ei voida pitää myönteisinä. Jo nykytilanteessa voidaan havaita kaksoisjärjestelmän lisäävän jätelautakunnan työmäärää. On mm. havaittavissa, että kunnan järjestämän kuljetuksen osalta kuljetustiedot ovat tasalaatuisemmat ja kuljetustietojen kohdistamista käsin jätteenkuljetusrekisterissä joudutaan tekemään vähemmän kunnan järjestämän kuljetuksen tietojen osalta. Lisäksi jätehuoltoon liittymättömien kiinteistöjen ja jätekipppojen seuranta on helpompaa kunnan järjestämässä kuljetuksessa. Jätelain 37 §:n mukaisesti kunnan, eli jätehuoltoviranomaisen, on seurattava kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen täytäntöönpanoa ja sen edellytysten täyttymistä sekä tarvittaessa käsiteltävä jätteenkuljetusta koskeva asia uudelleen. Toistuva kuljetusjärjestelmän tilan selvittäminen ja kuljetusjärjestelmäpäätökset sekä niihin liittyvät valitusprosessit lisäävät jätehuoltoviranomaisen työtaakkaa kohtuuttomasti. Tälläkin hetkellä voidaan havaita, että jätelain mukaisen seurantavelvoitteen toteuttaminen jätteenkuljetusten hintatason osalta on käytännössä mahdotonta. Jätelautakunta ei voi varmistua siitä, että saavatko kuntalaiset jätteenkuljetuspalveluja kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen vaikutuksia ei voida pitää pelkästään myönteisinä jätteenkuljetusyritysten näkökulmasta. Kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa jätteenkuljetusyritysten tulee noudattaa jätelautakunnan hyväksymiä jätehuoltomääräyksiä ja jätteenkäsittelyn osalta jätemaksutaksaa. Tehtyjen selvitysten pohjalta voidaan havaita, että osa jätteenkuljetusyrityksistä ei noudata jätehuoltomääräyksiä ja jätemaksutaksaa, mikä voi vääristää kilpailua kuntalaisen valitessa sellaisen kuljetusyrityksen, jolta saa haluamansa palvelut haluamillaan ehdoilla. Nykytilanteessa pienten paikallisten yritysten määrä on vähentynyt yrityskauppojen myötä eikä markkinoille ole tullut uusia kuljetusyrityksiä.