

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 18.2.2016
Taltionumero 537
Diaarinumero 3811/1/14,
3858/1/14,
3870/1/14,
3916/1/14 ja
3930/1/14

1 (25)

Asia Jätteenkuljetuksen järjestämistä koskevat valitukset

Valittajat

1. Jorma Raiko
2. Kaarinan kaupunginhallitus
3. Liedon kunnanhallitus
4. Rauno Salminen
5. Turun kaupunginhallitus

Päätös, jota valitus koskee

Turun hallinto-oikeus 7.11.2014 nro 14/0318/1

Asian aikaisempi käsittely

Turun kaupunkiseudun jätehuoltolautakunta on 29.5.2013 (§ 31) päättänyt kunnan vastuulla olevan jätteen kuljetuksen järjestämisestä toimialueellaan seuraavaa:

1) Sako- ja umpikaivolietteiden kuljetus järjestetään jätelain 37 §:n mukaisena kiinteistön haltijan järjestämänä kuljetuksena koko lautakunnan toimialueella.

Muun kunnan vastuulla olevan jätteen kuljetukset järjestetään:

2) Jätelain 36 §:n mukaisena kunnan järjestämänä jätteenkuljetuksena Maskussa, Mynämäellä, Naantalissa, Nousiaisissa, Raisiossa, Ruskossa Vahdon kunnanosassa sekä Paraisten ulkosaarissa (Nauvo, Korppoo, Houtskari ja Iniö).

3) Jätelain 37 §:n mukaisena kiinteistön haltijan järjestämänä kuljetuksena Aurassa, Kaarinassa, Liedossa, Marttilassa, Paraisten pääsaarilla, Pöytyällä (Yläneen kunnanosaa lukuun ottamatta), Ruskossa Ruskon kunnanosassa, Tarvasjoella ja Turussa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Turun hallinto-oikeus on, siltä osin kuin nyt on kysymys, Kimmo Laatan sekä Sinikka Koponen-Laihon ja Antero Laihon valitusten johdosta kumonnut jätehuoltolautakunnan päätöksen 29.5.2013 kohtien 1 ja 3 osalta.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään tältä osin seuraavasti:

Asiaan sovellettavat säännökset ja niiden esityöt

1.5.2012 voimaan tulleen jätelain (646/2011) 149 §:n 4 momentin mukaan kunnan, jossa vuoden 1993 jätelaissa tarkoitettu järjestetty jätteenkuljetus uuden lain voimaan tullessa hoidetaan sopimusperusteisena jätteenkuljetuksena, on tarkasteltava jätteenkuljetuksen järjestämistä uuden lain 37 §:n 1 momentissa säädettyjen kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen edellytysten perusteella ja tehtävä asiassa päätös viimeistään vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Jätelain 137 §:n 3 momentin mukaan lain 37 §:n nojalla tehtyyn kunnan päätökseen haetaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään.

Kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaisena on ylittänyt toimivaltansa, tai päätös on muuten lainvastainen.

Jätelain 23 §:n mukaan kunnalle kuuluvista jätelain mukaisista jätehuollon viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä kuntalaissa tarkoitettu toimielin (*kunnan jätehuoltoviranomainen*). Jos kunta on siirtänyt lain 43 §:n mukaisesti kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän hoidettavaksi kuntien omistamassa yhtiössä, kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai näiden perustama kuntayhtymä siten kuin kuntalaissa säädetään.

Jätelain 35 §:n 2 momentin mukaan kiinteistöittäinen jätteenkuljetus on järjestämistavasta riippumatta järjestettävä niin, että tarjolla on jätteenkuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

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

Jätelain 37 §:n 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.

Jätelakia koskevan hallituksen esityksen (HE 199/2010 vp.) mukaan 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. Vaikeus valvoa toiminnan lainmukaisuutta on ollut sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen merkittävä heikkous. Hallituksen esityksen mukaan kunnan olisi tehtävä kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen siirtymisestä kuntalain mukainen hallintopäätös. Toisin kuin nykyisessä laissa säädetään, päätös voitaisiin kuitenkin tehdä vain, jos 37 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Kunnan päätösvalan rajaaminen ehdotetulla tavalla olisi tarpeen sen varmistamiseksi, että kunta varmistuu 32 §:ssä vastuulleen säädetyin jätteen osalta jätteenkuljetuspalvelujen saatavuudesta, laadukuudesta ja toimivuudesta myös silloin, kun kuljettajan valinta jätetään ehdotetun pykälän mukaisesti kiinteistön haltijan päätettäväksi.

Esityksen mukaan jätelain 35 §:n 2 momentin mukaisessa kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa vaatimus palvelutarjonnan luotettavuudesta, kohtuullisuudesta ja syrjimättömyydestä kohdistuu jätteen kuljetusyritykseen. 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. Säännös on siksi tarpeen kiinteistön haltijoiden etujen ja oikeuksien sekä palvelujen saatavuuden turvaamiseksi kaikilla alueilla ja kaikissa tilanteissa. Vaatimus palvelun kohtuullisuudesta ja syrjimättömyydestä tarkoittaa muun ohella sitä, että eri asiakkaita, asiakasryhmiä tai eri alueita ei saa asettaa esimerkiksi palvelun hinnoittelussa perusteettomasti toisistaan poikkeavaan asemaan. Mahdollista määräävää markkina-asemaa ei saa käyttää kilpailunrajoituslain vastaisesti hinnoittelussa hyväksi.

Esityksen mukaan ehdotetut kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset ovat tiukemmat kuin vanhan jätelain 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

Jätehuoltoviranomaista koskeva sopimus

Jätelain mukaisena seudullisena jätehuoltoviranomaisena Turun kaupunkiseudun 14 kunnassa toimii 1.5.2012 alkaen Turun kaupunkiseudun jätehuoltolautakunta, joka on osana Turun kaupungin organisaatiota toimiva kuntalain 77 §:n mukainen toimielin. Lautakunnan johtosäännön 6 §:n mukaan lautakunnan tehtävänä on huolehtia kaikista jätelain mukaan kunnan tai jätehuoltoviranomaisen tehtäväksi määräytyistä asioista lukuun ottamatta vireillepano-oikeutta tietyissä asioissa ja valitusoikeutta, joista kukin sopimusosapuolena oleva kunta päättää itse. Jätehuoltolautakunnan perustamista koskevan sopimuksen ja jätehuoltolautakunnan johtosäännön 8 §:n mukaan lautakunnan on käsitellessään muun ohessa 36-37 §:n mukaista jätteenkuljetusjärjestelmää, pyydettävä ennen päätöksen tekemistä lausunto kultakin sopimusosapuolelta eli kunnalta sekä Turun Seudun Jätehuolto Oy:ltä (TSJ). Perustamissopimuksen mukaan päätöksenteko lautakunnassa edellyttää aina vähintään kahden kunnan muodostamaa enemmistöä ja jätelain 36-37 §:n mukaista kunnan järjestämää tai kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta koskevassa asiassa ao. kunnan hyväksyntää.

Päätöksenteon perustana ollut selvitys jätteenkuljetusjärjestelmistä

Jätehuoltolautakunnan valituksenalaisen päätöksen esittelyosan mukaan jätehuoltolautakunnan toimialueen kunnissa on ollut kiinteiden yhdyskuntajätteen osalta käytössä molempia jätteenkuljetusjärjestelmiä.

Kunnan järjestämä jätteenkuljetus on ollut käytössä Maskussa, Mynämäellä, Naantalissa, Nousiaisissa, Raisiossa, Ruskon Vahdon kunnanosassa sekä Paraisten ulkosaaristossa (Nauvon, Korppoon, Houtskarlin ja Iniön alueilla). Kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus (vanha ns. sopimusperusteinen jätteenkuljetus) on ollut käytössä Aurassa, Kaarinas-
sa, Liedossa, Marttilassa, Paraisten pääsaarilla, Pöytyällä lukuun ottamatta entisen Yläneen kunnan aluetta, Ruskossa Ruskon kunnanosassa, Tarvasjoella sekä Turussa. Sako- ja umpikaivolietteiden kuljetus on koko lautakunnan toimialueella järjestetty kiinteistön haltijan järjestämänä kuljetuksena.

Lautakunnalla ei ole tarkkaa tietoa toimialueellaan toimivista jätteenkuljetusyrityksistä. Jätteiden vastaanottopaikoilta ja kuljetusyrittäjiltä saatujen tietojen mukaan kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen alueella kuljetukset hoidetaan pääsääntöisesti kolmen – neljän kuljetusyrityksen toimesta, jotka eivät kaikki kuitenkaan toimi koko lautakunnan toimialueella. Lisäksi seudulla toimii muutamia pienehköjä yhdyskuntajätteitä kuljettavia yrityksiä, joilla ei kuitenkaan ole käytössään esim. pakkaavia jäteautoja ja joiden osuus alueen kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kiinteistöittäisistä kuljetuksista on hyvin pieni. Kunnan järjestämän ja TSJ:n kilpailuttaman jätteenkuljetuksen alueella toimi vuonna 2013 mantereella neljä kuljetusyrittäjää, joista kaksi käyttää puristavia jäteautoja ja muut kaksi suurempia keräysvälineitä tyhjentäviä autoja. Paraisten ulkosaaristossa toimii lisäksi seitsemän kuljetusyrittäjää, joista kahdella on puristavat autot ja muita kuljetuksia hoidetaan mm. veneillä.

Sako- ja umpikaivolietteiden kuljetusyrittäjiä toimi alueella lietteiden vastaanottopaikoista saatujen tietojen mukaan vuonna 2012 yhteensä 37 kpl. Arvion mukaan suurin osa lietteitä kuljettavista yrityksistä on melko pieniä ja niiden asiakasmäärät vähäisiä kiinteiden jätteiden kuljettajien asiakasmääriin verrattuna.

Jätelain edellyttämän kuljetusjärjestelmää koskevan päätöksen tekemistä varten pyydettiin lausunnot lautakunnan toimialueen kunnilta sekä TSJ:ltä. Kuntia pyydettiin lausuntoaan varten hankkimaan erikseen vielä mahdollisten omien sidosryhmiensä ja asiantuntijatahojensa mielipiteet kuntakohtaisesti. Kuntia pyydettiin lausunnoissaan myös selvittämään, miten käytössä olevan kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen katsotaan täyttävän lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Lausunnot pyydettiin erikseen vielä paikallisina valvontaviranomaisina toimivilta kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilta sekä Turun kauppakamarilta.

Kaikki 14 kuntaa antoivat asiassa lausuntonsa. Kaikki kunnat ilmoittivat lausunnoissaan halunsa säilyttää nykyisin käytössä olevat kuljetusjärjestelmät kaikilta osiltaan. Lausunnoissa ei tuotu nykyisin käytössä olevan

kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen osalta esiin sellaisia puutteita, joiden perusteella lain 37 §:n mukaisten edellytysten ei voitaisi katso täyttyvän.

Valituksenalaisen päätöksen esittelyosassa olevan arvion mukaan nykytilanteessa jätehuoltolautakunnalla ei ole tarkkaa tietoa siitä, onko kuljetuspalveluita saatavilla kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin koko toimialueella. Lautakunta ei voi myöskään vaikuttaa kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen palveluiden tarjonnan määrään, laatuun tai kustannuksiin, vaan ne määräytyvät kiinteistön omistajien ja kuljetusyrittäjien sopimusten perusteella.

Jätehuoltoviranomaisen tekemän arvioinnin perusteella nykyisin käytössä oleva kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetusjärjestelmä ei mahdollisesti täytä kaikilta osin jätelain 37 §:ssä sille asetettuja vaatimuksia. Vaatimusten täyttymisen kannalta olennaisimpina puutteina kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa ovat seuraavat asiat:

- Syrjimättömyysehdon toteutuminen kuljetuspalveluiden hankinnassa on epävarmaa, koska kiinteistön haltijoiden kuljetuspalveluista maksamien hintojen tasot riippuvat esimerkiksi kiinteistön sijainnista ja saavutettavuudesta sekä hankintapotentiaalista.
- Kohtuuhintaisten ja syrjimättömien kuljetuspalveluiden saatavuus on epävarmaa erityisesti syrjäisemmällä seuduilla kuten esimerkiksi Paraisien saaristoalueella.
- Kuntien lausuntojen perusteella on epäselvää, miten kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus tukisi jätteenkuljetusten ja koko kunnan vastuulle kuuluvan jätehuollon yleistä toimivuutta tai alueellista kehittämistä, koska
 - * jätehuollon toimivuus ja kehittäminen ovat kuljetusten osalta riippuvaisia yksittäisten yritysten palvelutarjonnasta sekä yksittäisten kiinteistönomistajien hankintapäätöksistä, jolloin alueellista kokonaisnäkemystä ei synny eikä jätteenkuljetuksen alueellinen kokonaisuus taikka sen toimivuuden edistäminen ole jätehuoltolautakunnan taikka minkään muunkaan tahon hallinnassa,
 - * kahden erilaisen kuljetusjärjestelmän olemassaolo vaikeuttaa kuljetusten alueellista kehittämistä, koska kaikessa kuljetuksissa koskevassa suunnittelussa, päätöksenteossa sekä jätehuollon toimivuuden seurannassa ja valvonnassa on aina huomioitava kahden eri järjestelmän vaikutukset ja niiden asettamat reunaehdot,
 - * se ei anna lautakunnalle mahdollisuutta vaikuttaa esimerkiksi kuljetuksen hintoihin tai palvelutasoon siten, että se voisi omilla toimillaan taata kaikille yhdenvertaiset palvelut samantasoisin ja syrjimättömin ehdoin,

* TSJ:n jätteiden vastaanottoaikoihin todennäköisesti toimitetaan kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kanssa samoissa kuormissa yritysten jätteitä, joiden alkuperästä ja määrästä lautakunnalla tai TSJ:llä ei ole tietoa,

* järjestelmästä aiheutuu jätelogistiikan tehottomuutta useamman kuljetusyrittäjän operoidessa samoilla alueilla, mikä edelleen lisää energiankulutusta, päästöjä ympäristöön ja aiheuttaa ylimääräisiä liikenneturvallisuusriskejä erityisesti asuinalueiden kapeilla liikenneväylillä.

- Vaikutukset viranomaisten toimintaan ovat kokonaisuutena arvioiden haitallisia kunnan järjestämään kuljetusjärjestelmään verrattuna, koska se todennäköisesti lisää jätehuoltoviranomaisen työmäärää, vaikeuttaa jätehuolto- ja valvontaviranomaisten toimintaansa varten tarvitseman ajantasaisen tiedon saantia ja näin ollen viranomaisen velvollisuuksiin kuuluvien seuranta- ja valvontatehtävien hoitamista.

Kotitalouksien ja yritysten asemaan kiinteistön haltijan järjestämällä kuljetuksella arvioidaan olevan sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Näiltä osin vaikutusten kokonaisuuden arviointi on kuitenkin vaikeaa ja riippuu paljolti arviointiperusteista.

Jätehuoltolautakunnan lausunto

Jätehuoltolautakunta on hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa viitannut valituksenalaisen päätöksensä lisäksi oikaisuvaatimuksen johdosta tekemänsä päätöksen perusteluihin, joiden mukaan jätteenkuljetusjärjestelmää koskeva päätös on tehty pitkälti kuntien asiasta antamissa lausunnoissa esitettyjen tietojen pohjalta. Lautakunnalla ei ole ollut tiukasta laissa asetetusta asian käsittelyaikataulusta johtuen riittävästi aikaa erillisten jätelain edellytysten toteutumista koskevien perusteellisten selvitysten tekemiseen koko toimialueeltaan ennen päätöksentekoa. Oletettavaa on, että kunnissa on päätöksentekohetkellä ollut parhaat käytettävissä olevat tiedot kuljetusjärjestelmän toiminnasta ja myös sen mahdollisista puutteista. Myös päätöksen esittelyosa ja arvio jätelain edellytysten täyttymisestä on muotoiltu olemassa olevan tiedon puutteellisuudet ja epävarmuustekijät huomioon ottaen. Huomionarvoista on se, että kunnat tai muutkaan asian käsittelyyn osallistuneet tahot eivät ole lausunnoissaan tai muistutuksissaan tuoneet esille mitään sellaista, mikä varmuudella osoittaisi käytössä olevan kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetusjärjestelmän olevan jätelain 37 §:ssä asetettujen vaatimusten vastainen ja mikä edelleen edellyttäisi siirtymistä kunnan järjestämään kuljetusjärjestelmään.

Päätöksensä mukaisesti lautakunta seuraa ja valvoo päätöksensä täytännönpanoa ja sen edellytysten täyttymistä ja käsittelee jätteenkuljetusta koskevan asian tarvittaessa uudelleen, kuten laki edellyttää. Tämä mahdollistaa myös uusien ja kattavampien lisäselvitysten tekemisen mahdollisen uuden päätöksen tueksi.

Päätöksessä on viitattu lautakunnan perustamissopimukseen, jonka mukaisesti päätöksenteko lautakunnassa edellyttää aina vähintään kahden kunnan muodostamaa enemmistöä ja uuden jätelain 36-37 §:n mukaista kunnan järjestämää tai kiinteistö haltijan järjestämää jätteenkuljetusta koskevassa asiassa ao. kunnan hyväksyntää. Ottaen huomioon edellä esitetty jätelain 37 §:n mukaisten vaatimusten täyttymistä koskevat epävarmuustekijät, ei lautakunta ole halunnut tehdä asiassa ”varmuuden vuoksi” kuntien tahdon vastaista päätöstä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö lautakunta olisi ratkaissut asiaa itsenäisesti oman toimivaltansa perusteella.

Oikeudellinen arviointi

Päätäminen siitä, järjestetäänkö kiinteistöittäinen jätteenkuljetus kunnan järjestämänä vai kiinteistön haltijan järjestämänä, on kuulunut Turun kaupunkiseudun jätehuoltolautakunnan harkintavaltaan kaikkien kyseessä olevien 14 kunnan osalta. Hallituksen esityksestä uudeksi jätelaiksi kuitenkin ilmenee, että tätä päätösvaltaa on rajattu aiemmin voimassa olleeseen jätelakiin verrattuna ja että edellytykset kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen siirtymiselle ovat tiukemmat kuin vanhan jätelain mukaiset edellytykset. Kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen voidaan siirtyä vain, mikäli lain 37 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Hallituksen esityksen mukaan tämä päätösvalan rajaaminen on tarpeen sen varmistamiseksi, että kunnat varmistuvat vastuulleen säädetyn jätteen osalta jätteenkuljetuspalvelujen saatavuudesta, laadukuudesta ja toimivuudesta myös silloin, kun kuljettajan valinta jätetään kiinteistön haltijan päätettäväksi. Jätelain mukaan asiassa tehtävän päätöksen tulee perustua laissa säädettyjen kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen edellytysten tarkasteluun.

Jätehuoltolautakunta on päättänyt, että kunnan vastuulla oleva sako- ja umpikaiivolietteiden kuljetus järjestetään jätelain 37 §:n mukaisena kiinteistön haltijan järjestämänä kuljetuksena koko lautakunnan toimialueella, ja että muu kunnan vastuulla oleva jätteenkuljetus toteutetaan kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena Aurassa, Kaarinassa, Liedossa, Marttilassa, Paraisten pääsaarilla, Pöytyällä (Yläneen kunnan osaa lukuun ottamatta), Ruskossa Ruskon kunnan osassa, Tarvasjoella ja Turussa. Päätöksen perusteluksi lautakunta on esittänyt jätehuoltolautakunnan päätöksenteon edellytyksenä olevan ao. kunnan hyväksynnän

kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta koskevassa asiassa sekä asiassa annetut lausunnot.

Valittajat ovat vaatineet jätehuoltolautakunnan päätöksen kumoamista muun muassa sillä perusteella, ettei päätökselle ole esitetty riittäviä ja lainmukaisia perusteluja.

Lautakunta on todennut, että sillä ei ole ollut laissa asetetusta tiukasta määräajasta johtuen riittävästi aikaa erillisten jätelain edellytysten toteutumista koskevien perusteellisten selvitysten tekemiseen koko toimialueeltaan ennen päätöksentekoa. Myös arvio jätelain edellytysten täyttymisestä on muotoiltu olemassa olevan tiedon puutteellisuudet ja epävarmuustekijät huomioon ottaen. Lautakunnan päätöksen esittelyosassa ei ole otettu yksilöidysti kantaa jätelain 37 §:n mukaisten edellytysten täyttymiseen kuntakohtaisesti. Lautakunta on myös todennut, että se ei ole halunnut tehdä asiassa ”varmuuden vuoksi” kuntien tahdon vastaista päätöstä kun otetaan huomioon jätelain 37 §:n mukaisten vaatimusten täyttymistä koskevat epävarmuustekijät.

Kun lautakunnan edellä esittämän lisäksi otetaan huomioon, että uusi laki on tiukentanut kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen edellytyksiä, hallinto-oikeus katsoo, että lautakunnan päätöksen perusteista ei käy ilmi, että ratkaisu on perustunut sellaiseen jätelain edellyttämään tarkasteluun, jonka nojalla on ollut mahdollista todeta, että kaikki uuden jätelain mukaiset kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen edellytykset kuntakohtaisesti täyttyvät. Asiassa ei muutoinkaan ole selvitetty, että kyseiset kunnat olisivat jätelaissa tarkoitetulla tavalla varmistuneet vastuulleen säädetyn jätteen osalta jätteenkuljetuspalvelujen saatavuudesta, laadukkuudesta ja toimivuudesta.

Jätehuoltolautakunnan päätös on näin ollen lainvastainen siltä osin, kun siinä on päätetty jätteen kuljetuksen järjestämisestä jätelain 37 §:n mukaisena kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Jätelaki (646/2011) 23 §, 35 § 2 momentti, 36 § 1 momentti, 37 § 1 momentti, 137 § 3 momentti ja 149 § 4 momentti
Kuntalaki (365/1995) 90 § 2 momentti

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

1. *Jorma Raiko* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan.

Raiko on perustellut vaatimustaan muun ohella seuraavasti:

Jätehuoltolautakunta on perustanut ratkaisunsa yhtäältä kunnilta saamiinsa lausuntoihin sekä toisaalta muuhun selvitykseen. Lautakunnan on tullut katsoa asia riittävästi selvitettyksi, jotta se on ylipäättään voinut tehdä päätöksen kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta. Jätehuoltolautakunnan päätöksestä tehdyissä valituksissa ei ole näytetty, että päätös olisi ollut jätelain 37 §:n vastainen.

Esimerkiksi Ruskon kunnanhallituksen 18.2.2013 antaman lausunnon ja sen taustalla olevien selvitysten perusteella on selvää, että Ruskon osalta jätelain 37 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Asiaa ei voida katsoa puutteellisesti selvitettyksi, kun otetaan huomioon päätöksentekijällä oleva harkintavalta siitä, millaisen selvityksen se katsoo riittäväksi. Pelkääntään se, että asiaa olisi ollut mahdollista selvittää nykyistä laajemmin joidenkin kuntien osalta, ei voi olla päätöksen kumoamisen peruste.

Rusko hankki oman selvityksensä pohjaksi lausuntoja eri tahoilta kuten yrittäjiltä ja omakotiyhdistyksiltä. Lausuntoja saatiin yhteensä seitsemän. Kuljetuspalveluiden saatavuudesta ja laadukkuudesta sekä toimivuudesta on Ruskolla kokemuksia monen vuoden ajalta eikä esiin ole tullut seikoja, jotka osoittaisivat, etteivät jätelain 35 §:n edellytykset täytyisi kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa.

Kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus edistää jätehuollon yleistä toimivuutta. Monopolistinen palveluiden hankinta saattaa johtaa pienten kuljetusyritysten ajamiseen markkinoilta ja pitkällä aikavälillä oligopolistiseen markkinarakenteeseen. Kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen osallistuu yleensä pienempi määrä yrityksiä kuin kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen. Lisäksi kiinteistön haltijalla on halutessaan mahdollisuus vaihtaa palvelun tarjoajaa, jos palvelu on huonoa, vaikka se täyttäisi kunnan asettamat kriteerit. Myös pienten yritysten osallistumismahdollisuudet ovat paremmat kuin kunnan kilpailuttamassa järjestelmässä. Tämä näkyy siinä, että sakokaivolietteen osalta yrityksiä on huomattavan paljon, koska kyse on kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta.

Vaikka vastoin edellä esitettyä katsottaisiin, ettei jätehuoltolautakunnan päätös täyttäisi jätelain 37 §:n edellytyksiä, on otettava huomioon jätelain 149 §:n siirtymäsäännös. Kunnalla on aikaa kesään 2017 asti saattaa järjestelmä siirtymäsäännöksen nojalla jätelain 37 §:n mukaiseksi.

2. *Kaarinan kaupunginhallitus* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja jätehuoltolautakunnan päätöksestä hallinto-oikeudelle tehdyt valitukset hylätään.

Kaupunginhallitus on perustellut vaatimustaan seuraavasti:

Kaarinan osalta jätelakiin kirjatut edellytykset täyttyvät. Kaarinassa on tarjolla jätteenkuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Käytössä ollut malli on edistänyt jätehuollon yleistä toimivuutta Kaarinassa luoden muun muassa kilpailua, parempia ja monipuolisempia palveluita, asiakastyytyväisyyttä ja se on kehittänyt samalla myös yrittäjien omaehtoista innovatiivisuutta. Kyseinen malli on taannut jätehuollon alueellisen kehittymisen eikä se ole aiheuttanut vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Kunnallinen järjestelmä ei ole osoittanut parempaa toimivuutta niissä alueen kunnissa, joissa se on ollut käytössä. Yritykset ovat noudattaneet säädöksiä ja määräyksiä. Järjestelmä antaa kotitalouksille oikeuden valita ja kilpailuttaa kuljetusjärjestelmä tarpeidensa mukaisesti, se takaa yritysten toimivudelle paremmat ja ennustettavimmat edellytykset, eikä järjestelmä heikennä viranomaisten toimintamahdollisuuksia.

3. *Liedon kunnanhallitus* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja jätehuoltolautakunnan päätöksestä hallinto-oikeudelle tehdyt valitukset hylätään.

Kunnanhallitus on perustellut vaatimustaan muun ohella seuraavasti:

Liedossa jätteenkuljetus on perinteisesti järjestetty siten, että kiinteistön haltijat ovat sopineet kuljetusyrittäjän kanssa jätteiden kuljetuksesta. Hallinto-oikeuden mukaan jätehuoltolautakunnan päätöksessä ei ollut otettu yksilöidysti kantaa jätelain 37 §:n edellytysten täyttymiseen kunta-kohtaisesti. Jätelaki ei kuitenkaan nimenomaisesti edellytä kuntakohtaista tarkastelua.

Liedon alueella toimii useita jätteenkuljetusyhtiöitä. Vaikka kuljetusten sopimuskenttä on nykytilanteessa vakiintunut, on kiinteistöillä todellinen mahdollisuus kilpailutukseen. Myönteinen vaikutus kotitalouksien ja yritysten asemaan toteutuu kiinteistöjen sekä asukas- ja kyläyhdistysten mahdollisuudella kilpailuttaa kuljetukset olosuhteisiin soveltuvasti. Heikosti kantaville yksityisteille tai muutoin vaikeiden kulkuyhteyksien varrella oleville kiinteistöille kiinteistön haltija on voinut valita perusteeksi soveltuvan kuljetuskaluston. Kotitalouksien kilpailutusta eivät rajoita hankintalain säännökset. Kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen kilpailutukseen eivät sen laajuuden vuoksi voi osallistua pienet ja keskisuuret paikalliset toimijat. Kilpailutuksen laajuus mahdollistaa vain suurten yritysten osallistumisen. Tämän seurauksena todellinen kilpailu vähenee.

Jätehuollon yleinen toimivuus ja jätehuollon alueellisen kehittämisen tukeminen toteutuu yhteistoiminnassa Turun seudun jätehuollon kanssa. Turun seudun jätehuolto ylläpitää kunnan alueella hyötyjätteen keräyspisteitä. Jätteen vastaanotto ja käsittely toteutetaan alueellisesti Orikedon jätteenpolttolaitoksessa ja Topinojan kaatopaikalla.

Sopimusten syntymisen valvonta kuuluu ympäristönsuojeluviranomaisille. Koska kuljetusten järjestäminen on kiinteistöjen lakisääteinen velvollisuus, on tiedossa, että järjestelmän ulkopuolelle jää kokonaisuuden kannalta vähäinen määrä kiinteistöjä. Käytännössä valvonta toteutuu yritysten ja kotitalouksien välisten sopimusten kattavuudella. Valvonta on helpompi suorittaa paikallisten toimijoiden rekistereistä. Tällä on myönteinen vaikutus viranomaisten toimintaan.

Valtaosa kiinteistöistä on tehnyt sopimuksen jätteenkuljetuksesta kuljetusyrittäjän kanssa. Siirtyminen kunnan järjestämään kuljetustapaan lopettaisi siirtymäajan jälkeen olemassa olevat, pääosin toistaiseksi voimassa olevat sopimussuhteet. Tätä sopimussuhteisiin puuttumista on pidettävä poikkeuksellisenä yhteiskunnan toimintatapana. Lisäksi tällöin yksityistaloudet joutuvat lain tarkoituksen vastaisesti hankintalain piiriin. Jätelain 37 §:n mukaisia edellytyksiä harkittaessa on eräänä kriteerinä huomioitava, merkitseekö kunnan kilpailuttaman kuljetusjärjestelmän käyttöönotto parannusta vallitsevaan tilanteeseen. Muutosperusteena voisi olla se, että vallitseva järjestelmä aiheuttaa vaaraa tai haittaa ympäristölle tai terveydelle. Liedossa tällaista seuraamusta ei ole voitu todeta.

4. *Rauno Salminen* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja jätehuoltolautakunnan päätöksestä hallinto-oikeudelle tehdyt valitukset hylätään.

Salminen on perustellut vaatimustaan muun ohella seuraavasti:

Hallintolain mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Hallintolaissa ei ole asetettu perusteluille tarkempia sisällöllisiä tai laadullisia vaatimuksia. Hallintolain esitöissä todetaan, että perusteluvollisuus edellyttää riittävän tiedon antamista, jotta päätöksen kohteena ole yksilö voi pyrkiä toteuttamaan oikeuttaan. Viranomaisen on hallintolain mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä.

Jätehuoltolautakunta on pyytänyt jätteenkuljetusjärjestelmistä lausunnot toimialueensa kunnilta sekä Turun seudun jätehuolto Oy:ltä. Kuntia pyydettiin lausuntoaan varten hankkimaan erikseen mahdollisten omien sidosryhmiensä ja asiantuntijatahojensa mielipiteet kuntakohtaisesti. Lau-

sunnnot on erikseen pyydetty vielä jätelain valvontaviranomaisina toimivilta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta sekä Turun kauppakamarilta. Kuntia pyydettiin selvittämään lausunnoissaan, miten käytössä olevan kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen katsotaan täyttävän jätelain 37 §:n vaatimukset.

Kaikki kunnat ilmoittivat lausunnoissaan halunsa säilyttää nykyisin käytössä olevan kuljetusjärjestelmän kaikilta osin. Lausunnon antaneet ympäristönsuojeluviranomaiset totesivat, ettei käytössä olevan järjestelmän kanssa ole ollut sellaisia ongelmia, että järjestelmää olisi syytä muuttaa. Jätehuoltolautakunnan päätöksessä todetaan, että muissa sen saamissa lausunnoissa ja mielipiteissä pidettiin kiinteistön haltijan järjestämää kuljetusjärjestelmää parempana ja katsotaan, että järjestelmiin ei pitä tehdä muutoksia. Kaikki mainitut lausunnot ja mielipiteet ovat hallintolain tarkoittamia selvityksiä.

Jätehuoltolautakunnan päätöksestä käy ilmi, että siinä on tarkasteltu kysymystä siitä, täytyvätkö jätelain 37 §:n mukaiset edellytykset. Tämä ilmenee myös siitä, että tehdyssä arvioinnissa on avoimesti käsitelty tiettyjä huolenaiheita jätelain 37 §:n edellytysten täyttymisessä. Päätöksessä tehdyissä johtopäätöksissä on kuitenkin jätelain edellyttämällä tavalla pitäytty vain niissä kysymyksissä, jotka ovat oikeasti relevantteja arvioitaessa jätelain 37 §:n mukaisten edellytysten täyttymistä.

Kunnallisen päätöksenteon pohjalle ei voida edellyttää pitkälle menevää yksityiskohtaista analyysiä, kun arvioidaan, täytyvätkö jätelain 37 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset. Kuntalain, hallintolain tai jätelain ei voida katsoa edellyttävän tehtyjä selvityksiä pidemmälle meneviä selvityksiä tai perusteluita kun otetaan erityisesti huomioon, että jätehuoltolautakunnan päätöksellä ei ole muutettu pitkäaikaista tosiasiallista oikeustilaa.

Jätelain 37 §:n 1 momentin asettamia edellytyksiä ei voida heijastaa sellaisiin aikaisempiin menettelyihin tai olosuhteisiin, joiden aikana edellytykset eivät olleet voimassa. Tällöin kyse olisi taannehtivasta lainkäytöstä. Arvioitaessa jätelain 37 §:n 1 momentin edellytysten täyttymistä tulee sen sijaan pysytä tekemään perusteltu oletus siitä, täytyvätkö edellytykset päätöksentekohetkellä ja tulevatko ne jatkossakin täyttymään. Edellytysten täyttymisen arvioinnille ei voida asettaa perusteettomia vaatimuksia, koska viranomaiselle on jätelain 37 §:n 3 momentissa säädetty nimellinen velvollisuus seurata ja valvoa edellytysten täyttymistä päätöksen tekemisen jälkeen.

Hallinto-oikeuden valituksenalaisessa päätöksessä on virheellisesti tuotu esille, että syrjimättömyysehdon toteutuminen kuljetuspalveluiden hankinnassa on epävarmaa, koska kiinteistön haltijoiden kuljetuspalveluista maksamien hintojen tasot riippuvat esimerkiksi kiinteistön sijainnista ja saavutettavuudesta sekä hankintapotentialista. Tämä ei ole syrjimättömyysehdon vastaista. Esimerkiksi syntyvän jätteen laatu ja määrä sekä tyhjennysolosuhteet kiinteistöillä ovat itse asiassa varsin tavanomaisia hinnoitteluperusteita myös jätelain 36 §:n mukaisissa kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa. Näin ollen myös sellaisilla alueilla, joissa jätteenkuljetus on järjestetty kunnan järjestämänä jätteenkuljetuksena, on olemassa erilaista hinnoittelua. Hintojen kohtuullisuus- ja syrjimättömyysehto ei edellytä tasahinnoittelua.

Jotta voitaisiin katsoa, että kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus ei täytä jätelain 37 §:n 1 momentin edellytystä, tulisi syrjivien ja kohtuuttomien ehtojen käytön olla niin ilmeistä ja laajalle levinnyttä, että voitaisiin katsoa koko kuljetusjärjestelmän olevan kelvoton. Jätehuoltolautakunnalle toimitetuissa lukuisissa lausunnoissa ja mielipiteissä ei ole esitetty näyttöä syrjivistä tai kohtuuttomista ehdoista, saati ilmeisestä tai laajalle levinneestä syrjivien ja kohtuuttomien ehtojen käytöstä. Kuntien lausunnoissa on nimenomaisesti todettu, että jätteenkuljetuspalveluita on tarjolla kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

Sako- ja umpikaivolietteiden kuljetusyrittäjiä toimii alueella vajaa nelisenkymmentä. Muun jätteen osalta kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen alueella toimii jätelautakunnan päätöksen mukaan kolme tai neljä suurempaa yritystä ja muutamia pienempiä yrityksiä. Tämä osoittaa, että kuljetuspalveluita on tarjolla kattavasti ja useamman yrityksen toimesta.

Jätehuoltolautakunnan päätöksen laajassa tausta- ja selvitysmateriaalissa on esitetty oikeastaan vain yksi huolenaihe kuljetuspalveluiden kattavuudesta ja luotettavuudesta. Tämä koskee Paraisten pääsaaria. Tältäkin osin huoli on paitsi aiheeton myös oikeudellisesti irrelevantti. Jätehuoltolautakunnan päätöksessä on harhaanjohtavasti viitattu Turun seudun jätehuolto Oy:n tarjoamaan jätteenkuljetuspalveluun Paraisten pääsaarten alueella kutsumalla tätä palveluntarjontaa "paikkaavaksi jätteenkuljetuspalveluksi". Siltä osin kuin yksityisoikeudellinen osakeyhtiö, Turun seudun jätehuolto Oy, tarjoaa jätteenkuljetuspalveluita sellaisella alueella, jolla on voimassa vanhan jätelain mukainen sopimusperusteinen järjestelmä tai uuden jätelain 37 §:n mukainen kiinteistön haltijan järjestelmä, on Turun seudun jätehuolto Oy:n osalta kyse palveluntarjoajasta siinä missä mistä tahansa muusta jätteenkuljetusyhtiöstä. Sillä seikalla, että

eräät kunnat omistavat Turun seudun jätehuolto Oy:n ei luonnollisesti ole tässä suhteessa merkitystä.

Jätelautakunnalle annetuissa lausunnoissa on muun muassa tuotu esiin se, miten kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus on ylläpitänyt kunnissa aitoa kilpailutilannetta ja luonut alueellisille, paikalliset olosuhteet ja toimintaympäristön tunteville yrityksille hyvät toimintaedellytykset sekä kehittänyt yrittäjien omaehtoista innovatiivisuutta. Kilpailun ansiosta kuntien asukkaille on ollut tarjolla monipuolisempia palveluita. Tämä on myös heijastunut asiakastyytyväisyyteen. Lisäksi lausunnoissa on tuotu esille se, miten mahdollisuus vaihtaa sopimuskumppania on varmistanut sen, että edellytykset jätehuollon toimivuuden edistämislle ovat olemassa.

Hallinto-oikeudelle tehdyissä valituksissa on esitetty, että vaikutukset viranomaisten toimintaan ovat kokonaisuutena arvioiden haitallisia kunnan järjestämään kuljetusjärjestelmään verrattuna, koska kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus lisää todennäköisesti jätehuoltoviranomaisen työmäärää, vaikeuttaa jätehuolto- ja valvontaviranomaisten toimintaansa varten tarvitseman ajantasaisen tiedon saantia ja näin ollen viranomaisen velvollisuuksiin kuuluvien seuranta- ja valvontatehtävien hoitamista. Uudessa jätelaissa lainsäätäjän tarkoituksena on nimenomaan ollut lisätä viranomaistoimivaltaa ja varmistua valvonnan avulla siitä, että jätteenkuljetus toteutuu lain edellyttämällä tavalla. Lainvalmisteluaineisto myös osoittaa sen, ettei viranomaistoiminnassa koettuja haasteita voida käyttää perusteluina jätelain 37 §:n mukaista jätteenkuljetusjärjestelmää vastaan.

5. *Turun kaupunginhallitus* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja jätehuoltolautakunnan päätöksestä hallinto-oikeudelle tehdyt valitukset hylätään.

Kaupunginhallitus on perustellut vaatimustaan muun ohella seuraavasti:

Hallinto-oikeus ei ole ottanut kantaa siihen, miltä osin jätehuoltolautakunnan esittämät perustelut jätelain 37 §:n mukaisten edellytysten täyttymisestä kuntakohtaisesti ovat puutteellisia. Jätelaissa ei ole nimenomaisesti edellytetty, että jätteenkuljetusten lainmukaisuuden arviointi pitäisi selvittää erityisesti kuntakohtaisesti. Päätöksenteossa lähtökohtana on pidetty, että näinkin suurella toiminta-alueella kunnat ovat parhaita asian tuntijoita arvioimaan, toimiiko kiinteistöittäinen jätteenkuljetus kunnan eri alueilla. Kuntien lausunnoissa ei ole esitetty mitään sellaista, mistä voisi päätellä kuljetusjärjestelmän olevan lain vastainen.

Kaupunginhallitus viittaa jätehuoltoviranomaiselle antamaansa lausuntoon ja toteaa, että Turun kaupunkia koskevat selvitykset ovat olleet riittäviä ja kaupungin alueella kiinteistökohtainen jätteenkuljetus täyttää jätelain 37 §:n edellytykset.

Kaiken kaikkiaan jätelaki on sisällöltään melko epäselvä ja tulkinnanvarainen. Ympäristöministeriö on 7.11.2014 käynnistänyt jätelain toivuuden arvioinnissa ongelmalliseksi koettujen säännösten ohjeistamisen. Erityisen tarkastelun kohteena arvioinnissa on juuri kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta koskevien kriteerien tulkinta. Ennen jätteenkuljetusjärjestelmän uuden valmistelun käynnistämistä asiasta tulisi saada sekä ympäristöministeriön tarkempi ohjeistus että korkeimman hallinto-oikeuden yksilöidymmin perusteltu ennakkoratkaisu jatkovalmistelun lainmukaisuuden varmistamiseksi.

Kaupunginhallitus pyytää korkeimman hallinto-oikeuden kannanottoa myös jätelain muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn. Jätelain muutoksenhakua koskevassa lainkohdassa ei viitata kunnallisvalitukseen, vaan "muutoksen hakemiseen siten kuin kuntalaissa säädetään".

Turun kaupunkiseudun jätehuoltolautakunta on valitusten johdosta antamassaan lausunnossa katsonut, että valitukset tulisi hyväksyä ja hallinto-oikeuden päätös kumota. Lisäksi lautakunta on lausunut muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeus on tulkinnut jätelakia niin, että lain 37 §:n edellytyksiä tulee tarkastella kuntakohtaisesti. Tätä ei kuitenkaan edellytetä jätelaissa eikä hallinto-oikeus voi tulkinta lain edellytyksiä niitä tiukentavalla tavalla. Jätelaki itsessään on toisaalta erittäin sekava ja aiheuttaa tulkinta-epäselvyyksiä kunnissa. Lautakunnan toimialue kattaa 14 kuntaa ja päätöksenteon lähtökohtana on ollut, että kunnat itse ovat parhaita arvioimaan kuljetusjärjestelmän toimivuutta oman kuntansa alueella. Lausunnoista ei ole ilmennyt mitään, mikä osoittaisi järjestelmän toimimattomuuden tai että kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus olisi jollain tavalla jätelain vastainen.

Sinikka Loponen-Laiho ja Antero Laiho ovat valitusten ja lausunnon johdosta antamassaan selityksessä katsooneet, ettei valituksissa ole esitetty sellaisia perusteita, joiden johdosta hallinto-oikeuden päätös olisi kumottava. He ovat lisäksi lausuneet muun ohella seuraavaa:

Turun kaupunkiseudun jätteenkuljetusjärjestelmä tulisi saattaa lainmukaiseksi, mikä edistää kaupunki seudun jätehuollon tasapuolista järjestämistä, alueen jätehuollon kehittämistä, vapaata kilpailua, uusien paikallisten toimijoiden mahdollisuuksia osallistua jätehuoltopalveluun ja alueen työllisyyttä.

Kuntaliiton yleiskirjeen 29.1.2013 mukaan jätelain 36 §:n 3 momentilla pyritään varmistamaan, että kuljetusyrittäjillä - myös uusilla yrittäjillä - on tasapuoliset mahdollisuudet osallistua kunnan jätteenkuljetuspalveluiden tuottamiseen. Tähän voitaisiin vaikuttaa esimerkiksi määrittelemällä kilpailutettavat urakka-alueet ja sopimusajat sellaisiksi ja toteuttamalla kilpailutukset eriaikaisina siten, että tämä mahdollistaisi investoinnit keräyskalustoon ja liiketoiminnan pitkäjänteisen suunnittelun.

Kimmo Laatalle on varattu tilaisuus selityksen antamiseen valitusten ja lausunnon johdosta.

Jorma Raikolle, Kaarinan kaupunginhallitukselle ja Turun kaupunginhallitukselle on varattu tilaisuus vastaselityksen antamiseen lausunnon ja selityksen johdosta.

Liedon kunnanhallitus on ilmoittanut, että se ei anna lausunnon ja selityksen johdosta vastaselitystä.

Rauno Salminen on antanut lausunnon ja selityksen johdosta vastaselityksen, jossa hän on toistanut aikaisemmin esittämänsä vaatimukset ja niiden perusteet.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitukset hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Jätelaki (646/2011, *uusi jätelaki*) on tullut voimaan 1.5.2012. Mainitulla lailla on kumottu jätelaki (1072/1993, *vuoden 1993 jätelaki*) lukuun ottamatta lain 35 §:ää.

Uuden jätelain 32 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä seuraavien, muiden kuin vaarallisten jätteiden jätehuolto:

- 1) vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvä jäte, mukaan lukien sako- ja umpikaivoliete;
- 2) sosiaali- ja terveystaloudessa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte;

- 3) valtion, kuntien, seurakuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu kuin 2 kohdassa tarkoitettu yhdyskuntajäte;
- 4) liikehuoneistossa syntyvä yhdyskuntajäte, joka kerätään kiinteistöllä yhdessä 1–3 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa;
- 5) muu yhdyskuntajäte, joka kerätään yhdessä 1–4 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä.

Uuden jätelain 35 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että 32 §:n 1 momentissa tarkoitettujen jätteen kuljetus järjestetään kiinteistön haltijan järjestämästä vastaanottopaikasta 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.

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

Uuden jätelain 37 §:n 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.

Uuden 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. Jos päätöksellä siirrytään kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen, päätöksessä on määrättävä kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen lakkaamisesta, joka voi tapahtua aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua päätöksen tekemisestä ja viimeistään viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Uuden jätelain 137 §:n 3 momentin mukaan muun ohella 37 §:n nojalla tehtyyn kunnan päätökseen haetaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään.

Kuntalain (365/1995) 90 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

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

Uutta jätelakia koskevat lain esityöt

Hallituksen esityksessä jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 199/2010 vp) todetaan yleisperustelujen kohdassa 3.1.3 (Jätehuollon vastuut), että ehdotuksen mukaan kunnalla säilyisi edelleen vuoden 1993 jätelain sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen kaltainen mahdollisuus järjestää vastuulleen kuuluvien yhdyskuntajätteiden kuljetus kunnan tietyllä alueella siten, että kiinteistön haltija sopii siitä jätteen kuljettajan kanssa (kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus). Kuljetusjärjestelmään liittyvän kunnan päätöksenteon edellytyksiä kuitenkin täsmennettäisiin ja lakiin lisättäisiin säännökset kuljetusten seurannan ja valvonnan tehostamiseksi. Hallituksen esityksessä todetaan tähän liittyen edelleen, että vuoden 1993 jätelaissa olevaa ja ehdotuksessa säilytettyä kunnan mahdollisuutta valita kahden jätteenkuljetusjärjestelmän välillä voidaan lähtökohtaisesti pitää kunnan itsehallintoa tukevana ratkaisuna.

Hallituksen esityksessä todetaan kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta koskevan 37 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, että kunnan olisi tehtävä asiasta kuntalain mukainen hallintopäätös. Toisin kuin vuoden 1993 jätelaissa säädetään, päätös voitaisiin kuitenkin tehdä vain, jos pykälän 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Kunnan päätösvallan rajaaminen ehdotetulla tavalla olisi 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.

Hallituksen esityksen 37 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että vuoden 1993 jätelaissa olevaa kunnan mahdollisuutta määrätä ehtoja kuljetuksesta perittävästä kohtuullisesta ylimmästä maksusta taikka alueesta, jolla kuljettajan on tarjottava kuljetuspalvelua, ei lakiin ehdoteta sisällytettäväksi, koska mainitut seikat tulevat otetuiksi huomioon 1 momentin mukaisten edellytysten täyttymisen arvioinnissa ja seurannassa.

Hallituksen esityksen 37 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan edelleen, että ehdotetut kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset olisivat tiukemmat kuin vuoden 1993 jätelain mukaisen sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset. Tämä olisi tarpeen erityisesti kiinteistön haltijoiden oikeussuojan turvaamiseksi. Jätteenkuljetuksen järjestäminen 37 §:n mukaisesti johtaa siihen, että kiinteistön haltija on velvollinen tekemään sopimuksen jätteen kuljettamisesta. Se lisää kiinteistön haltijan velvollisuuksia verrattuna kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kohdassa 4 (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen) jätteenkuljetusjärjestelmän ja siitä päättämisen osalta, että kunnan toimivaltaa päättää kahden kuljetusjärjestelmän välillä voidaan tarkastella perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Kiinteistön haltijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädettäisiin laissa, mutta kunta päättäisi osin näiden oikeuksien ja velvollisuuksien käytännön järjestämisen tavoista. Säännökset kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen liittyvistä päätöksenteon edellytyksistä lähentävät eri kuljetusjärjestelmiä toisiinsa perustuslain kannalta asiaa tarkasteltuna.

Ympäristövaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (YmVM 23/2010 vp) todennut jätteenkuljetuksen osalta muun ohella, että erityisesti jätelakiehdotuksen 37 §:n on nähty estävän julkisen ja yksityisen toimijan tasa-arvoisen kohtelun, kun pykälän on nähty asettavan erityisiä vaatimuksia ainoastaan kiinteistön haltijan järjestämälle kuljetukselle. Tämän vuoksi valiokunta on ehdottanut, että 35 ja 37 §:n muuttamista mietinnöstä tarkemmin ilmenevällä tavalla siten, että eri kuljetusjärjestelmiä koskevan vaatimustason yhtäläisyys ilmenisi pykälästä

selvemmin. Lisäksi valiokunta on ehdottanut, että kriteeristöön lisätään kiinteistön haltijoiden oikeussuojan kannalta olennainen vaatimus palveluiden kattavuudesta. Valiokunta on pitänyt ehdotettua sääntelytapaa koskevaa muutosta siten merkityksellisenä, että se korostaa eri kuljetusjärjestelmien lähtökohtaista samanarvoisuutta, edellytysten yhtäläisyyttä ja kilpailuneutraliteettia.

Eduskunta on hyväksynyt uuden jätelain 35 ja 37 §:n ympäristövaliokunnan mietinnössä ehdotetun mukaisesti (EV 360/2010 vp).

Jätteenkuljetusjärjestelmää koskeva päätöksenteko

Turun kaupunkiseudun jätehuoltolautakunta on toiminut 1.5.2012 alkaen 14 kunnan yhteisenä toimielimenä. Kuntien välisessä sopimuksessa yhteisen jätehuoltoviranomaisen perustamisesta todetaan lautakunnan päätöksenteon osalta seuraavasti: "Päätöksenteko lautakunnassa edellyttää aina vähintään kahden kunnan muodostamaa enemmistöä ja uuden jätelain 36–37 §:n mukaista kunnan järjestämää tai kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta koskevassa asiassa ao. kunnan hyväksyntää."

Jätelain 149 §:n 4 momentin siirtymäsäännös on edellyttänyt jätteenkuljetusta koskevan päätöksen tekemistä sako- ja umpikaivolietteen osalta koko lautakunnan toimialueella ja muun yhdyskuntajätteen osalta Auran, Kaarinan, Liedon, Marttilan, Paraisten pääsaarten, Pöytyän lukuun ottamatta entisen Yläneen kunnan aluetta, Ruskon kunnanosan, Tarvasjoen sekä Turun alueilla. Jätehuoltolautakunnan päätöksessä on esitetty jätelain 37 §:n mukaisten edellytysten arviointi käytössä olevan kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen osalta. Arviointia koskevassa yhteenvedossa todetaan, että käytössä oleva kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus ei mahdollisesti täytä kaikilta osin jätelain 37 §:ssä sille asetettuja vaatimuksia, ja listattu olennaisimmat puutteet jätteenkuljetuksessa. Arviointi on tehty koko päätöksen kohteena olevan alueen osalta yhteisesti, minkä lisäksi arvioinnissa on esimerkinomaisesti nostettu esiin jätteenkuljetusta koskevia tietoja tietyistä kunnista tai tietyiltä alueilta.

Jätehuoltolautakunta on päättänyt, että kunnan vastuulla oleva sako- ja umpikaivolietteen kuljetus järjestetään jätelain 37 §:n mukaisena kiinteistön haltijan järjestämänä kuljetuksena koko lautakunnan toimialueella, ja että muu kunnan vastuulla oleva jätteenkuljetus toteutetaan kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena Aurassa, Kaarinassa, Liedossa, Marttilassa, Paraisten pääsaarilla, Pöytyällä (Yläneen kunnan osaa lukuun ottamatta), Ruskossa Ruskon kunnanosassa, Tarvasjoella ja

Turussa. Päätöksessä on tältä osin viitattu jätehuoltolautakuntaa koskevaan perustamissopimukseen ja sopijakuntien lausuntoihin, joissa oli pidetty kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta parempana ja katsottu, että käytössä oleviin kuljetusjärjestelmiin ei pitäisi tehdä muutoksia.

Oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole enää kysymys jätelain muutoksenhakua koskevien säännösten tulkinnasta. Selvyyden vuoksi korkein hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, että jätelain 137 §:n 3 momentin viittaus muutoksen hakemiseen valittamalla tarkoittaa viittausta kuntalain kunnallisvalitusta koskeviin säännöksiin, minkä johdosta kuntalain (365/1995) 89 §:n mukainen oikaisumenettely ei tule sovellettavaksi. Kyse ei siten ole Turun kaupunginhallituksen valituksessa esitetyin tavoin yleisestä viittauksesta kuntalain muutoksenhakujärjestelmään.

Kunnan toimivaltaan kuuluu päättää siitä, järjestetäänkö kiinteistöittäinen jätteenkuljetus kunnassa tai sen osassa kunnan vai kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena. Kunnan harkintavaltaa jätteenkuljetusjärjestelmää valittaessa on kuitenkin uudella jätelaille rajoitettu. Päätös jätteenkuljetuksen järjestämisestä kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena voidaan nimittäin tehdä vain silloin, kun uuden 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.

Turun kaupunkiseudun jätehuoltolautakuntaa koskevan sopimuksen määräyksillä ei ole voitu syrjäyttää hallintolain mukaista selvitysvelvollisuutta ja niitä uuden jätelain säännöksiä, joiden perusteella päätöksen lainmukaisuutta on arvioitava. Tähän nähden pelkästään kuntien kantoja ei voida pitää riittävänä selvityksenä siitä, että kunnan alueella täytyisivät laissa asetetut edellytykset kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle. Kun myös otetaan huomioon, että uuden jätelain mukaiset kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset ovat tiukemmat kuin vuoden 1993 jätelain mukaisen sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset, päätöksen lainmukaisuudesta ei voida varmistua pelkästään sillä perusteella, miten käytössä ollut sopimusperusteinen jätteenkuljetusjärjestelmä on kunnan arvion mukaan toiminut.

Kunnan päätös kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönotosta voi koskea kuntaa tai sen osaa. Kunta voi lisäksi rajata tällaisen päätöksen koskemaan vain tiettyä jätelajia tai tietynlaatuisia jätteitä. Jotta jätelaissa säädettyjen oikeudellisten vähimmäisedellytysten täyttymistä voidaan arvioida, tulee päätöksenteon tueksi tehtävässä selvityksessä kuvata päätöksen kohteena olevia alueita riittävän yksityiskohtaisesti ja niin, että kysymyksessä oleviin jätelajeihin mahdollisesti liittyvät erityispiirteet otetaan huomioon. Selvityksessä on erityisesti kiinnitettävä huomiota niihin alueiden ominaisuuksiin, joilla on merkitystä jätteenkuljetuksen ja sen kustannusten tai toimivuuden kannalta, kuten asuin-kiinteistöjen määrään ja tiheyteen, kuljetusmatkoihin tai alueen kuljetusoloihin muutoin. Samankaltaiset alueet voidaan tarkastelussa yhdistää, mutta kuljetusolojen kannalta erityyppisiä alueita, kuten esimerkiksi keskustaajamaa, hyvin harvaan asuttuja alueita ja saaristoalueita, on yleensä syytä tarkastella erikseen. Lain esitöissä on yhtenä arvioinnissa huomioon otettavana seikkana mainittu myös kuljetuspalveluista perittävät maksut.

Edellä olevat periaatteet tulevat vastaavasti sovellettavaksi myös silloin, kun tarkastelun kohteena on useiden kuntien muodostama yhteisen jätehuoltoviranomaisen toimialue.

Jätehuoltolautakunnan päätöksenteon perusteena olleeseen arviointiin ei sisälly tarkastelun kohteena olleista alueista yksityiskohtaista selvitystä, jossa olisi kiinnitetty huomiota kysymyksessä oleviin jätelajeihin liittyviin erityispiirteisiin tai niihin edellä lueteltuihin alueiden ominaisuuksiin, joilla on merkitystä jätteenkuljetuksen toimivuuden kannalta.

Edellä lausuttuun nähden Turun kaupunkiseudun jätehuoltolautakunnan päätöksen ja sen liitteenä olleen aineiston perusteella ei ole mahdollista arvioida, täytyvätkö uuden jätelain 37 §:ssä kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetuksen käyttöönotolle uudessa jätelaissa asetetut edellytykset. Jätehuoltolautakunnan päätös ei siten ole perustunut kohtien 1 ja 3 osalta hallintolain 31 §:n tarkoittamalla tavalla riittäviin selvityksiin.

Kun otetaan muutoin huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys,

hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Riitta Mutikainen
hallintoneuvos

Hannu Ranta (t)
hallintoneuvos

Tuomas Lehtonen
hallintoneuvos

Mika Seppälä
hallintoneuvos

Janne Aer
hallintoneuvos

Tuire Taina
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös	Jorma Raiko, oikeudenkäyntimaksu 244 euroa Kaarinan kaupunki, oikeudenkäyntimaksu 244 euroa Uuden Liedon kaupunginhallitus, oikeudenkäyntimaksu 244 euroa Rauno Salminen, oikeudenkäyntimaksu 244 euroa Turun kaupunki, oikeudenkäyntimaksu 244 euroa
Jäljennös	Turun hallinto-oikeus Auran kunnanhallitus Marttilan kunnanhallitus Maskun kunnanhallitus Mynämäen kunnanhallitus Naantalin kaupunginhallitus Nousiaisten kunnanhallitus Paraisten kaupunginhallitus Pöytyän kunnanhallitus Raision kaupunginhallitus Ruskon kunnanhallitus Tarvasjoen kunnanhallitus Kimmo Laatta Sinikka Koponen-Laiho