

Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Muistio
27.5.2016

Oikeuskäytäntöä kuntien järjestämästä jätehuollosta

Sisällys

1. Johdanto	1
1.1 Tausta ja tavoitteet	1
1.2 Aineisto	1
2. Oikeuskäytäntö	2
2.1 Jätteenkuljetusjärjestelmän valinta	2
2.2 Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon	6
2.3 Kunnan jätehuoltomääräykset	7
2.4 Kunnan jätemaksut	8
2.5 Muut asiat	11
3. Yhteenveto ja johtopäätökset	14

1. Johdanto

1.1 Tausta ja tavoitteet

Tässä muistiossa tarkastellaan jätelain (646/2011) 5 luvun mukaiseen kuntien järjestämään jätehuoltoon liittyvää hallinto-oikeuksien oikeuskäytäntöä. Muistiossa on kartoitettu ja käyty läpi jätelain voimaantulon jälkeen annettuja hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden asiaa koskevia ratkaisuja sekä tarkasteltu oikeuskäytännöstä mahdollisesti seuraavia lainsäädännön muutostarpeita.

Muistion valmistelu aloitettiin ns. Jätelakioppaan (JOPAS)¹ valmistelun yhteydessä. Jätelakioppaan tarkoituksena on selventää jätelain tulkintaa ja antaa suosituksia jätelain yhdyskuntajätehuoltoon koskevien säännösten soveltamisesta. Muistiolla on myös liittymäkohtia hallitusohjelman kirjaukseen jätelain muuttamisesta siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden. Muistion tavoitteena onkin tuoda esiin, miten jätelain 5 luvun säännöksiä tulisi oikeuskäytännön perusteella tulkita ja minkälaisia muutospaineita säännöksiin saattaa tältä pohjalta kohdistua.

1.2 Aineisto

Oikeustapaustarkastelua varten hallinto-oikeuksilta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta pyydettiin kunnan järjestämään jätehuoltoon liittyviä ratkaisuja. Ratkaisuja saatiin järjestettyä jätteenkuljetusta, jätemaksuja ja muita jätelain mukaisia asioita koskevista asiaryhmistä. Lisäksi asiaa koskevia ratkaisuja tiedusteltiin sidosryhmiltä. Näin saatu aineisto on tarkastelua varten jaoteltu tarkoituksenmukaisiin kokonaisuuksiin ratkaisujen asiasisällön perusteella. Erikseen on tarkasteltu jätteenkuljetusjärjestelmän valintaa, jätelain 42 §:n mukaisia poikkeuksia velvollisuudesta luovuttaa kunnan vastuulle kuuluva jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon, kunnan jätehuoltomääräyksiä sekä kunnan jätemaksuja koskevia asioita. Lisäksi muut kunnan järjestämää jätehuoltoon koskevat ratkaisut on koottu yhteen. Lopussa on esitetty yhteenvetona oikeuskäytännön perusteella tehdyt johtopäätökset.

Käytettävissä ollut aineisto ei kuitenkaan ole täysin kattava, eikä käytössä ole ollut kaikkia kunnan järjestämään jätehuoltoon liittyviä ratkaisuja. Aineisto ei näin ollen ole kaikissa asiaryhmissä jakautunut tasaisesti eri hallinto-oikeuksien välillä. Esimerkiksi jätteenkuljetusjärjestelmien valintaa koskeneita ratkaisuja on ollut käytettävissä tasaisesti eri hallinto-oikeuksista, kun taas jätemaksuja koskevat ratkaisut ovat selkeämmin painottuneet tiettyihin hallinto-oikeuksiin. Aineiston voidaan tästä huolimatta katsoa olevan tämän tarkastelun tarpeisiin riittävän kattava ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytännöstä voidaan havaita tiettyjä toistuvia tulkintoja ja linjauksia.

Koska ratkaisuja pyydettiin uuden jätelain voimaantulon jälkeiseltä ajalta eli 1.5.2012 lähtien, sisältyi tuomioistuinten toimittamaan aineistoon myös vuoden 1993 jätelain (1072/1993) nojalla annettuja ratkaisuja. Jätelain 149.1 §:n siirtymäsäännöksen perusteella lain voimaan tullessa vireillä olleet asiat on nimittäin tullut käsitellä lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Näitä vuoden 1993 jätelain nojalla annettuja ratkaisuja ei ole sisällytetty tähän tarkasteluun. Mikäli ratkaisussa on sovellettu sekä voimassaolevaa jätelakia että vuoden 1993 jätelakia, on se kuitenkin otettu mukaan tarkasteluun.²

¹ Jätelakioppas. Yhdyskuntajätehuoltoon ohjaavat säännökset. Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2015, ympäristöministeriö, Helsinki 2015.

² Esim. jätemaksuja koskeneet ratkaisut Rovaniemen HaO 25.7.2013 t.13/0317/1, Rovaniemen HaO 23.7.2013 t.13/0313/1 ja Rovaniemen HaO 18.7.2013 t. 00629/12/5141. Rovaniemen ja Oulun

Muistiossa on pyritty tiiviiseen lähestymistapaan, mistä johtuen jätelakia on selostettu vain tarpeellisilta osin ja siinä määrin kuin se on tarpeen käsiteltävän asian ja asiayhteyden ymmärtämiseksi.

2. Oikeuskäytäntö

2.1 Jätteenkuljetusjärjestelmän valinta

Tarkastelussa on mukana 27 voimassaolevan jätelain nojalla annettua jätteenkuljetusjärjestelmän valintaa koskevaa ratkaisua. Vailla lainvoimaa oli joulukuussa 2015 yksi hallinto-oikeuden päätös, johon oli haettu muutosta KHO:lta.³ Ratkaisut jakautuivat hallintotuomioistuinten välillä seuraavasti:

Tuomioistuin	Ratkaisuja (kpl)
Helsingin HaO	5
Itä-Suomen HaO (ml. ent. Kuopion HaO)	2
Pohjois-Suomen HaO	2
Turun HaO	4
Hämeenlinnan HaO	5
KHO	9

Kunnalla on jätelain 35.1 §:n perusteella velvollisuus huolehtia vastuulleen kuuluvan jätteen kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestämisestä joko jätelain 36 §:n mukaisena kunnan järjestämänä jätteenkuljetuksena tai jätelain 37 §:n mukaisena kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena. Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kunta järjestää kuljetuksen joko omana toimintanaan tai hankkimalla palvelut kilpailutuksen perusteella yksityiseltä yrittäjältä. Kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kiinteistön haltija sopii itse valitsemansa kuljetusyrittäjän kanssa jätteen kuljetuksesta. Jätelain 35.2 §:n mukaan kiinteistöittäinen jätteenkuljetus on järjestämistavasta riippumatta järjestettävä niin, että tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

Jätteenkuljetusjärjestelmän valintaa koskevassa oikeuskäytännössä kyse on ollut tilanteista, joissa vuoden 1993 jätelaissa tarkoitettu järjestetty jätteenkuljetus on jätelain voimaan tullessa hoidettu sopimusperusteisena jätteenkuljetuksena. Jätelain 149.4 §:n mukaan kunnan on tullut tällaisessa tilanteessa tarkastella jätelain 37.1 §:ssä säädettyjen kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen edellytysten täyttymistä ja tehdä kuljetusjärjestelmää koskeva päätös viimeistään vuoden kuluessa jätelain voimaantulosta. Oikeuskäytäntö on koskenut pitkälti sitä, millä edellytyksillä ja minkälaiseen selvityksen pohjalta valinta jätteenkuljetusjärjestelmien välillä voidaan tehdä ottaen huomioon, että kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle asetetaan jätelain 37.1 §:ssä erityisiä edellytyksiä. Kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen voidaan nimittäin siirtyä vain, jos näin järjestetty jätteenkuljetus täyttää jätelain 35.2 §:n edellytykset ja jos tämä edistää jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa, tukee jätehuollon alueellista kehittämistä, eikä aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Lisäksi kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen vaikutukset tulee arvioida kokonaisuutena myönteisiksi ottaen erityisesti huomioon vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan.

hallinto-oikeudet on hovi- ja hallinto-oikeusverkoston rakenneuudistuksen seurauksena yhdistetty siten, että ne ovat 1.4.2014 alkaen muodostaneet Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden. Vastaavasti Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet yhdistettiin tässä yhteydessä Itä-Suomen hallinto-oikeudeksi.
³ Dnro 2659/1/15 (valituksenalainen päätös Pohjois-Suomen HaO 17.7.2015 t. 15/0452/2)

Jätelain 137.3 §:n perusteella 37 §:n nojalla tehtyyn kunnan päätökseen haetaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään. Käytännössä tämä tarkoittaa kunnallisvalituksen tekemistä kuntalain 90 §:n mukaisesti. Kuntalain 89 §:n mukaista oikaisumenettelyä ei sen sijaan sovelleta. Sovellettava menettelytapa on kuitenkin eräissä yksittäisissä tapauksissa ollut epäselvä niin hallinto-oikeudelle⁴ kuin kunnan jätehuoltoviranomaiselle⁵ siten, että ne ovat päätöksissään edellyttäneet oikaisuvaatimuksen tekemistä. Korkein hallinto-oikeus on selvyden vuoksi todennut, että jätelain 137.3 § ei viittaa yleisesti kuntalain muutoksenhakujärjestelmään, vaan sovellettavaksi tulevat kuntalain kunnallisvalitusta koskevat säännökset. Tämän johdosta lain 89 §:n mukainen oikaisumenettely ei tule sovellettavaksi.⁶

Useissa jätteenkuljetusjärjestelmän valintaa koskeneissa tapauksissa kunnan jätehuoltoviranomaisena toimiva jätehuoltolautakunta oli päättänyt säilyttää kunnan alueella vanhan sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen. Päätöksiä oli monesti perusteltu pääosin osakaskuntien halulla jatkaa käytössä ollutta järjestelmää sekä jätehuoltolautakunnan perustamissopimuksen määräyksillä, jotka edellyttivät asianomaisen kunnan suostumusta jätteenkuljetusjärjestelmästä päätettäessä.⁷ Jätehuoltolautakunnat myös esittivät päätöstensä tueksi vaihtelevaa selvitystä jätelain 37.1 §:n mukaisten edellytysten täyttymisestä.⁸ Tehtyjen selvitysten perusteella ei kuitenkaan kyetty välttämättä kaikilta osin osoittamaan kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle asetettujen vaatimusten täyttymistä,⁹ eivätkä jätehuoltolautakunnat päätöstensä perusteluissa välttämättä ottaneet lainkaan kantaa jätteenkuljetusjärjestelmässä havaittuihin puutteisiin.¹⁰

Hallinto-oikeudet ovat pääsääntöisesti kumonnet jätehuoltolautakuntien mainitunkaltaiset päätökset lainvastaisina. Päätös on ensinnäkin tullut perustella hallintolain 45.1 §:n mukaisesti ja siitä tulee käydä ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mihin sovellettuihin säännöksiin ratkaisu perustuu.¹¹ Toiseksi kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen voidaan siirtyä vain, mikäli kaikki jätelain 37.1 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Kyse on tältä osin oikeusharkinnasta.¹² Perusteena kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle ei voi olla yksinomaan asianomaisen kunnan puoltava kannanotto taikka yleisin sanankääntein ja jätelain säännöksiä toistaen tapahtuva arviointi. Hallinto-oikeudet ovatkin katsonneet, että päätöksenteon tueksi tehdyt selvitykset ovat usein olleet riittämättömiä, eikä niiden perusteella ole voitu todeta kaikkien jätelain 37.1 §:ssä mainittujen edellytysten täyttyneen. Tällöin ei myöskään ole selvitetty, että kunta olisi varmistunut vastuulleen säädetyn jätteen osalta jätteenkuljetuspalvelujen saatavuudesta, laadukkuudesta ja toimivuudesta myös silloin, kun kuljettajan valinta jätetään kiinteistön

⁴ Kuopion HaO (nykyinen Itä-Suomen HaO) 13.8.2013 t. 13/0308/3

⁵ Turun HaO 7.11.2014 t. 14/0318/1

⁶ KHO 18.2.2016 t. 537. Ks. myös Hämeenlinnan HaO 7.10.2015 t. 14/0626/1 ja Hämeenlinnan HaO 25.8.2014 t. 14/0557/2. Menettelyvirheestä oli kyse myös tapauksessa Hämeenlinnan HaO 24.10.2014 t. 14/0656/2, jossa jätteenkuljetusjärjestelmän valintaa koskeva asia oli ratkaistu virheellisessä järjestyksessä puheenjohtajan esityksestä vastoin liikelaitoksen johtosääntöä. Hallinto-oikeus katsoi puheenjohtajan myös olleen esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn.

⁷ Helsingin HaO 2.5.2014 t. 14/0335/5

⁸ Pohjois-Suomen HaO 11.7.2014 t. 14/5213/1

⁹ Turun HaO 7.11.2014 t. 14/0318/1

¹⁰ Turun HaO 31.7.2014 t. 14/0217/1, Turun HaO 31.7.2014 t. 14/0216/1, Turun HaO 31.7.2014, t. 14/0215/1

¹¹ Helsingin HaO 2.5.2014 t. 14/0335/5, Helsingin HaO 2.5.2014 t. 14/0334/5

¹² Itä-Suomen HaO 9.4.2014 t. 14/5016/3

haltijan päätettäväksi.¹³ Äänestyslausunnoissa¹⁴ sekä eräässä yksittäisessä ratkaisussa¹⁵ on toisaalta katsottu, että jätehuoltolautakunnan päätös on täyttänyt hallintolaissa päätöksen perustelemiselle asetetut vaatimukset ja että jätelain 37.1 §:n mukaisten edellytysten voidaan katsoa asiassa saadun selvityksen perusteella täytyneen.

Joissain tapauksissa jätehuoltolautakunta oli tehnyt päätöksen siirtymisestä jätelain 36 §:ssä tarkoitettuun kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Hallinto-oikeudet ovat arvioineet näiden päätösten lainmukaisuutta vaihtelevasti siten, että yhtäältä on katsottu, ettei kunnalla ole velvollisuutta siirtää kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen, vaikka jätelain 37.1 §:n edellytykset täytyisivät.¹⁶ Kyse on tältä osin kunnan harkintavaltaan kuuluvasta asiasta. Kunnan harkintavaltaa rajoittavat hallintotoiminnassa yleisesti noudatettavat oikeusperiaatteet sekä jätelain 35.2 §, jonka mukaan kiinteistöittäinen jätteenkuljetus on järjestämistavasta riippumatta järjestettävä niin, että tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.¹⁷ Kunnan jätelain 35.1 §:n ja 47.3 §:n perusteella toissijaisesti järjestämää erilliskerätyn pakkausjätteen kuljetusta koskeneessa asiassa hallinto-oikeus myös katsoi, ettei päätös siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ollut EU-oikeuden vastainen, eikä päätöksestä valittajayhtiöille mahdollisesti aiheutuneiden negatiivisten vaikutusten voitu katsoa olevan ristiriidassa perustuslain (731/1999) 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan tai 18 §:ssä turvatus elinkeinovapauden kanssa. Hallinto-oikeus myös hylkäsi jätelakiin perustumattomana valittajien vaatimuksen korvausten suorittamisesta kunnan päätöksen johdosta.¹⁸

Toisaalta hallinto-oikeus kumosi jätehuoltolautakunnan päätöksen siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi riittämättömien selvitysten perusteella tilanteessa, jossa jätelain 37.1 §:n mukaisten edellytysten täyttymistä alueella oli tarkasteltu lähinnä yhtenä kokonaisuutena. Hallinto-oikeuden mukaan jätelain 37.1 §:n mukaisia edellytyksiä olisi asiassa tullut tarkastella vähintään kuntakohtaisesti.¹⁹ Lisäksi kunnan järjestämää jätteenkuljetusta koskevassa päätöksessä tulee säätää jätelain 149.4 §:n mukaisesti vähintään kolmen vuoden siirtymäajasta, jotta jätteenkuljetusyrityksille jää aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin.²⁰ Jätehuoltolautakunta ei näin ollen voinut tehdä päätöstä, jossa siirtyminen kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen olisi riippunut myöhemmin mahdollisesti toteutuvista erityiseshdoista. Tällainen päätös oli hallinto-oikeuden mukaan epäselvä ja jätelain 149.4 §:n vastainen, koska sillä ei ole lopullisesti ja yksiselitteisesti ratkaistu siirtymistä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.²¹

¹³ Turun HaO 7.11.2014 t. 14/0318/1, Turun HaO 31.7.2014 t. 14/0217/1, Turun HaO 31.7.2014 t. 14/0216/1, Turun HaO 31.7.2014 t.14/0215/1

¹⁴ Turun HaO 31.7.2014 t. 14/0217/1, Turun HaO 31.7.2014 t. 14/0216/1, Turun HaO 31.7.2014 t.14/0215/1

¹⁵ Pohjois-Suomen HaO 11.7.2014 t. 14/5213/1

¹⁶ Hämeenlinnan HaO 5.2.2015 t. 15/0040/2, Hämeenlinnan HaO 7.10.2015, t.14/0626/2, Helsingin HaO 28.1.2014 t. 14/0038/5

¹⁷ Pohjois-Suomen HaO 17.7.2015 t. 15/0452/2; jatkovalitus vireillä KHO:ssa, Dnro 2659/1/15

¹⁸ Helsingin HaO 28.1.2014 t. 14/0038/5. Jätelain 47.1 §:n perusteella tuottajalla on ensisijainen oikeus järjestää vastuulleen kuuluvien käytöstä poistettujen tuotteiden jätehuolto. Muut toimijat saavat perustaa rinnakkaisia käytöstä poistettujen tuotteiden keräys- tai vastaanottojärjestelmiä taikka tarjota tähän liittyviä palveluita kiinteistön haltijalle tai muulle jätteen haltijalle vain, jos tämä tehdään yhteistoiminnassa tuottajan kanssa. Kunta voi kuitenkin jätelain 47.3 §:n perusteella osana järjestämäänsä jätehuoltoa täydentää käytöstä poistettujen tuotteiden kuljetusta ja vastaanottoa siltä osin kuin tuottaja ei sitä järjestä. Kunnan on toimitettava käytöstä poistetut tuotteet tuottajan järjestämään jätehuoltoon. Jätelain 35.1 §:ssä todetaan lisäksi, että kunta voi huolehtia vastuulleen kuuluvassa toiminnassa syntyvän erilliskerätyn pakkausjätteen kiinteistöittäisen kuljetuksen järjestämisestä tuottajan järjestämään jätehuoltoon.

¹⁹ Hämeenlinnan HaO 28.10.2014 t. 14/0662/2

²⁰ Hämeenlinnan HaO 5.2.2015 t. 15/0040/2

²¹ Hämeenlinnan HaO 25.8.2014 t. 14/0557/2

Korkeimman hallinto-oikeuden tuore oikeuskäytäntö on selkiyttänyt jätteenkuljetusjärjestelmän valintaan liittyvää oikeustilaa. KHO on katsonut, että vaikka kunnan toimivaltaan kuuluu jätteenkuljetusjärjestelmästä päättäminen, sen harkintavaltaa on uudella jätelailla rajoitettu. Päätös jätteenkuljetuksen järjestämisestä kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena voidaan tehdä vain, jos jätelain 37.1 §:n edellytykset täyttyvät. Näiden edellytysten täyttymisen ja kunnan päätöksen lainmukaisuuden arvioimiseksi päätöstä tehtäessä on KHO:n mukaan tullut olla käytössä asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset hallintolain 31.1 §:n mukaisesti.²² Hallintolain selvitysvelvollisuutta ja jätelain säännöksiä ei voida syrjäyttää jätehuoltolautakuntaa koskevan sopimuksen päätöksentekoa koskevilla määräyksillä, joissa on saatettu edellyttää osakaskunnan puoltavaa kantaa jätteenkuljetusjärjestelmästä päätettäessä. Jäsenkuntien sopimuksella ei tosin sanoen voida rajoittaa jätehuoltolautakunnan toimivaltaa päättää jätelain mukaan sen päätettäväksi kuuluvista asioista. Kunnan kannanotto ja arvio käytössä olleen sopimusperusteisen järjestelmän toimivuudesta ei yksinään riitä selvitykseksi jätelain 37.1 §:n edellytysten täyttymisestä varsinkaan, kun otetaan huomioon, että uuden jätelain mukaiset kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset ovat tiukemmat kuin vuoden 1993 jätelain mukaisen sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset.²³

Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että arvioitaessa jätelain 37.1 §:n mukaisten edellytysten täyttymistä, tulee päätöksenteon tueksi tehtävässä selvityksessä kuvata päätöksen kohteena olevia alueita riittävän yksityiskohtaisesti ja niin, että kysymyksessä oleviin jätelajeihin mahdollisesti liittyvät erityispiirteet otetaan huomioon. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota sellaisiin alueiden ominaisuuksiin, joilla on merkitystä jätteenkuljetuksen ja sen kustannusten tai toimivuuden kannalta, kuten asuinkiinteistöjen määrään ja tiheyteen, kuljetusmatkoihin tai alueen kuljetusoloihin muutoin. Myös kuljetuspalveluista perittävät maksut tulee ottaa arvioinnissa huomioon. Samankaltaiset alueet voidaan tarkastelussa yhdistää, mutta kuljetusolojen kannalta erityyppisiä alueita, kuten esimerkiksi keskustaaajamaa, hyvin harvaan asuttuja alueita ja saaristoalueita, on yleensä tarkasteltava erikseen. Jätelain 37.1 § ei estä kuntarajat ylittävää tarkastelua, joten mainittuja periaatteita tulee soveltaa myös silloin, kun tarkastelun kohteena on useiden kuntien muodostama yhteisen jätehuoltoviranomaisen toimialue. Mikäli tarkastelussa ei ole esitetty tarkastelun kohteena olleista alueista kuvatulnlaista yksityiskohtaista selvitystä, ei edellytyksiä kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönotolle ole KHO:n mukaan olemassa, sillä tällöin ei voida arvioida, täyttyvätkö jätelain 37.1 §:n edellytykset kaikilta osin.²⁴

Kunnalla ei toisaalta jätelain 37.1 §:n sanamuodon perusteella ole velvollisuutta valita kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta, vaikka lainkohdassa säädetyt edellytykset täytyisivät, vaan se voi harkintavaltansa nojalla päättää siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Kunnan on KHO:n mukaan osoitettava jätelain 37.1 §:n mukaisten edellytysten täyttävän hallintolain 31.1 §:ssä tarkoitettulla tavalla vain, jos kunta päättää jatkaa sopimusperusteista jätteenkuljetusta kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena. Kunnan on nimittäin varmistuttava kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen osalta jätteenkuljetuspalveluiden saatavuudesta, laadukkuudesta ja toimivuudesta jo järjestelmää valittaessa, kun taas kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen yhteydessä velvollisuus varmistua näistä vaatimuksista liittyy kunnan oman

²² KHO 2016:19, KHO 18.2.2016 t. 535, KHO 18.2.2016 t. 537, KHO 18.2.2016 t. 536, KHO 18.2.2016 t. 532

²³ KHO 2016:20, KHO 2016:19, KHO 18.2.2016 t. 536, KHO 18.2.2015 t. 535, KHO 18.2.2016 t. 532, KHO 18.2.2016 t. 537. Ks. myös KHO 2015:83.

²⁴ KHO 2016:19, KHO 18.2.2016 t. 537, KHO 18.2.2016 t. 536, KHO 18.2.2016 t. 535, KHO 18.2.2016 t. 532

järjestämisvelvollisuuden toteuttamiseen. Jätelain 37.1 §:n mukaisten edellytysten tarkempi arviointi ei näin ollen ole tarpeen päätettäessä siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.²⁵

Hallintolain 31.1 §:ssa tarkoitettua selvitysvelvollisuutta on toisin sanoen KHO:n mukaan arvioitava suhteessa päätöksenteolle laissa säädettyihin edellytyksiin ja viranomaisen päätösvallalle asetettuihin rajoituksiin. Jätelain 149.4 §:n siirtymäaikaa koskevaa säännöstä lukuun ottamatta jätelaissa ei ole asetettu erityisiä edellytyksiä päätökselle, jolla siirrytään kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Koska jätelain 149.4 §:ssä edellytetään nimenomaista päätöstä silloin, kun kunnassa on ollut jätelain voimaan tullessa sopimusperusteinen jätteenkuljetus, on päätös tehtävä myös siirryttäessä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.²⁶ Mikäli päätöksessä ei määrätä jätelain 149.4 §:n edellyttämällä tavalla kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen lakkaamisesta ja tätä koskevasta siirtymäajasta, ei päätös vaikuta yksityisoikeudellisiin sopimussuhteisiin.²⁷

2.2 Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Aineistoon sisältyi kolme tapausta, joissa oli kyse jätelain 42 §:n mukaisesta poikkeuksen myöntämisestä velvollisuuteen luovuttaa kunnan vastuulle kuuluva yhdyskuntajäte kunnan järjestämään jätehuoltoon. Kaksi näistä oli Helsingin hallinto-oikeuden päätöksiä.²⁸ Kolmannessa oli kyse KHO:n jatkovalituksen perusteella toiseen näistä tapauksista antamasta ratkaisusta.²⁹

Tuomioistuin	Ratkaisuja (kpl)
Helsingin HaO	2
KHO	1

Jätelain 42 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden perusteella kunta voi vapauttaa julkisessa toiminnassa sekä yksityisissä sosiaali- ja terveystoiminnassa ja koulutustoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen haltijan velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon. Vapautus voidaan myöntää, jos se on perusteltua muun kiinteistöllä syntyvän jätteen jätehuollon järjestämiseksi ja jos vapautus johtaa etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta parempaan lopputulokseen kuin kunnallinen jätehuolto. Vapautuksesta ei myöskään saa aiheutua vaaraa tai haittaa ympäristölle eikä terveydelle. Jätteen haltijan on haettava vapautusta kirjallisesti kunnan jätehuoltoviranomaiselta ja se voidaan myöntää määräajaksi enintään viideksi vuodeksi. Vapautuksen saaneen jätteen haltijan on vuosittain annettava tiedot kunnan jätehuoltoviranomaiselle toiminnassa syntyneen jätteen lajista ja määrästä sekä jätteen toimituspaikoista ja käsittelytavasta.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa Helsingin HaO 9.5.2014 t. 14/0343/5 oli kyse valitusoikeudesta jätelain 42 §:n nojalla tehtyyn päätökseen. Kyse oli siis pikemminkin menettelyllisistä kysymyksistä kuin jätelain 42 §:n mukaisten poikkeamisedellytysten arvioinnista. Tapauksessa Helsingin Seudun Ympäristöpalvelut -kuntayhtymän (HSY) jätehuollon toimialajohtaja oli valituksenalaisella päätöksellään hylännyt HUS-Kiinteistöt Oy:n jätelain 42 §:n mukaisen hakemuksen jätehuollon järjestämisestä itse säiliöiden, puristimien ja jätelavojen kuljetusten avulla tapahtuvan yhdyskuntajätehuollon osalta sekä päättänyt HUS-Kiinteistöt Oy:n ylläpitämien Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Kirkkonummella sijaitsevien kiinteistöjen jätehuollon liittämistä HSY:n jätehuoltoon. HUS-Kiinteistöt Oy:n

²⁵ KHO 2016:20, KHO 18.2.2016 t. 538

²⁶ KHO 2016:20

²⁷ KHO 16.5.2014 t. 1581

²⁸ Helsingin HaO 9.5.2014 t. 14/0342/5, Helsingin HaO 9.5.2014 t. 14/0343/5

²⁹ KHO 13.11.2014 t. 3547 (valituksenalainen päätös Helsingin HaO 9.5.2014 t. 14/0343/5)

jätehuoltoa pitkään hoitanut yksityinen jätehuoltoyritys esitti, että päätös heikentää sen toimintaedellytyksiä ja vaati Helsingin hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa päätöksen kumoamista hallintolain, perustuslain ja jätelain vastaisena sekä päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä.

Helsingin hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta valittajan puuttuvan asianosaisaseman vuoksi. Hallinto-oikeuden mukaan asiassa oli kyse jätelain 42 §:n tarkoittamasta poikkeuksesta saada järjestää jätehuolto jätteen haltijan toimesta. Asiassa ei sen sijaan ollut kyse jätelain 149.4 §:n tarkoittamasta jätteenkuljetusjärjestelmää koskevasta päätöksestä. Hallinto-oikeus katsoi, että jätteen haltijan jätehuollon järjestäjällä ei ollut asiassa asianomaisasemaa, eikä valituksenalainen päätös jätelain 138 §:ssä tarkoitetulla tavalla koskenut valittajan oikeutta tai etua. Koska valitus jätettiin tutkimatta, asiassa ei ollut aihetta lausua täytäntöönpanokieltoa koskevasta vaatimuksesta. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä ja hylkäsi siitä tehdyn valituksen. Hallinto-oikeuden oli KHO:n mukaan tullut päätöksestään ilmenevien lainkohtien ja muiden perustelujen nojalla jättää valitus tutkimatta.³⁰

Ratkaisullaan Helsingin HaO 9.5.2014 t. 14/0342/5 Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi puolustushallinnon rakennuslaitoksen valituksen Länsi-Uudenmaan jätelautakunnan päätöksestä, jolla lautakunta oli hylännyt rakennuslaitoksen hakemuksen jätelain 42 §:ssä tarkoitetun poikkeuksen myöntämisestä Dragsvikin varuskunnan alueella oleville kiinteistöille. Hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan ensinnäkin, ettei kyse ollut sellaisesta jätelain 4 §:n tarkoittamasta puolustusvoimien toiminnasta, johon ei sovelleta jätelakia. Asiassa oli sen sijaan kyse jätelain 32.1 §:n 2 kohdassa tarkoitetusta sosiaali- ja terveystalouksissa sekä koulutustoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen kuljetuksesta. Toiseksi hallinto-oikeus katsoi jätelautakunnan tavoin, että yhdyskuntajäte muodosti valtaosan Dragsvikin varuskunnan kiinteistöillä syntyvästä jätteestä. Saadun selvityksen perusteella puolustushallinnon rakennuslaitoksen järjestämä jätehuolto ei näin ollen olisi ollut perusteltua kiinteistön muun jätehuollon järjestämiseksi, eikä se olisi johtanut etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta parempaan lopputulokseen kuin kunnan järjestämä jätehuolto. Edellytykset jätelain 42 §:n mukaiseen poikkeamiseen eivät olleet riittävät, eikä jätelautakunnan päätöksen muuttamiseen katsottu olevan aihetta.

2.3 Kunnan jätehuoltomääräykset

Aineistoon sisältyy kahdeksan voimassaolevan jätelain nojalla annettua ratkaisua, joissa voidaan katsoa olevan kyse kiinteistön jätehuollon järjestämisestä kunnan jätelain 91.1 §:n nojalla antamien jätehuoltomääräysten mukaisesti. Ratkaisut koskevat sakokaivon tai jäteastian tyhjennysväliä, asumislietteiden omatoimista käsittelyä sekä jätteen vastaanottoapaikan järjestämistä kiinteistöllä. Ratkaisut jakautuvat hallintotuomioistuinten välillä seuraavasti:

Tuomioistuin	Ratkaisuja (kpl)
Vaasan HaO	3
Helsingin HaO	3
Turun HaO	2

Jätelain 91.1 §:n perusteella kunta voi antaa lain täytäntöön panemiseksi tarpeellisia paikallisista oloista johtuvia kuntaa tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä. Määräykset voivat muun ohella koskea kunnan jätehuollon järjestämisvelvollisuuden piiriin jätelain 32 §:n nojalla kuuluvan yhdyskuntajätteen määrän vähentämistä, lajittelua, säilyttämistä, keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä sekä näitä koskevia teknisiä vaatimuksia.

³⁰ KHO 13.11.2014 t. 3547

Aineistoon sisältyy neljä jäteastian tai sakokaivon tyhjennysväliä koskevaa ratkaisua. Näistä kolmessa hallinto-oikeudet hylkäsivät valitukset tyhjennysvälin pidentämistä koskevista kuntien jätehuoltoviranomaisten hylkäävistä päätöksistä. Lisäksi yhdessä tapauksessa asian käsittely hallinto-oikeudessa raukesi, kun valitus peruttiin.³¹ Hallinto-oikeudet ovat perustelleet päätöksiään jätteen haltijan jätelain 41 §:n mukaisella velvollisuudella luovuttaa kunnan vastuulle kuuluva jäte kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen tai alueelliseen vastaanottoaikaan sekä kunnan jätelain 91.1 §:n 1 kohdan mukaisella oikeudella antaa paikallisista oloista johtuvia jätehuoltomääräyksiä vastuulleen kuuluvan yhdyskuntajätteen jätehuollosta. Hakemus jäteastian tyhjennysvälin pidentämisestä on voitu hylätä, kun kiinteistöllä ei ole ollut jätehuoltomääräysten edellyttämällä tavalla lämpöeristettyä kompostoria biojätteen ympärivuotiseen kompostointiin.³² Perusteet sakokaivon tyhjennysvälin pidentämistä koskevan hakemuksen hylkäämiselle taas olivat olemassa, kun pidentämiselle ei esitetty jätehuoltomääräyksissä tarkoitettuja erityisiä syitä.³³

Myös kahdessa yhteisen jäteastian käyttöä koskeneessa tapauksessa arvioitiin kunnan jätehuoltomääräysten asettamien edellytysten täyttymistä. Toisessa näistä tapauksista hallinto-oikeus hylkäsi valituksen kunnan jätehuoltoviranomaisen päätöksestä hylätä hakemus yhteisen jäteastian käyttämisestä. Perusteluissaan hallinto-oikeus katsoi, ettei kyse ollut kunnan jätehuoltomääräysten tarkoittamalla tavalla lähellä toisiaan sijaitsevista asuin- tai vapaa-ajan kiinteistöistä, joille olisi voitu myöntää oikeus yhteisen jäteastian käyttämiseen.³⁴ Toisaalta hallinto-oikeus kumosi kunnan jätehuoltoviranomaisen päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi tilanteessa, jossa jätehuoltomääräyksissä yhteisen jäteastian käytölle asetetun etäisyysvaatimuksen voitiin katsoa täyttyvän.³⁵ Jätteen vastaanottoaikaan järjestämistä koski myös tapaus, jossa kyse oli kiinteistön haltijan oikeudesta pitää jäteastiaansa naapurikiinteistölle johtavan tonttitien varrella kolmannen osapuolen asumattomalla kiinteistöllä. Hallinto-oikeus kumosi kunnan jätehuoltoviranomaisen päätöksen, jolla kiinteistö oli määrätty sekajätepisteen käyttäjäksi, kunnes kiinteistön haltija järjestäisi jätehuoltomääräysten mukaisen keräyspaikan. Kiinteistön haltijalla oli rasiteoikeuteen perustuva oikeus käyttää riidanalaista tietä sekä maanomistajan lupa jäteastian sijoittamiseen tämän kiinteistölle, minkä lisäksi keräyspaikan voitiin katsoa täyttävän jätehuoltomääräysten asettamat vaatimukset. Kiinteistön liittämiseksi sekajätepisteen käyttäjäksi ei näin ollen ollut perusteita.³⁶

Maatilan asumislietteiden omatoimista käsittelyä koskeneessa asiassa kunnan jätehuoltoviranomaisella ei ollut toimivaltaa hyväksyä jätehuoltomääräyksissä tarkoitettua asumisessa syntyvän lietteen omatoimista käsittelyä ja hyödyntämistä koskevaa ilmoitusta, jonka tarkoituksena oli lietteen levittäminen viranomaisen toimialueen ulkopuolella oleville pelloille.³⁷

2.4 Kunnan jätemaksut

Kaikkiaan tarkastelussa oli mukana 65 voimassaolevan jätelain nojalla annettua jätemaksuja koskevaa ratkaisua. Näistä vailla lainvoimaa oli joulukuussa 2015 kaksi hallinto-oikeuden

³¹ Turun HaO 3.9.2014 t. 14/0245/1

³² Vaasan HaO 11.6.2014 t. 14/0332/3, Helsingin HaO 11.11.2014 t. 14/0859/5

³³ Turun HaO 7.4.2015 t. 15/0093/1

³⁴ Vaasan HaO 23.12.2014 t. 14/0745/3

³⁵ Helsingin HaO 27.8.2014 t. 14/0648/5

³⁶ Helsingin HaO 27.8.2014 t. 14/0649/5

³⁷ Vaasan HaO 11.6.2014 t. 13/0705/2

päätöstä, joihin oli haettu valituslupaa KHO:lta.³⁸ Ratkaisut jakoutuivat hallinto-
tuomioistuinten välillä seuraavasti:

Tuomioistuin	Ratkaisuja (kpl)
Hämeenlinnan HaO	1
Vaasan HaO	2
Helsingin HaO	2
Turun HaO	32
Pohjois-Suomen HaO (ml. ent. Rovaniemen HaO)	8
KHO	20

Kunnan on jätelain 78 §:n ja 80 §:n perusteella perittävä kiinteistön haltijalta tai muulta jätteen haltijalta järjestämästään jätehuollosta jätemaksua, jolla katetaan kunnalle jätehuollosta aiheutuvat kustannukset. Kunnan jätemaksun perusteita ovat jätteen laji, laatu, määrä ja noutokerrat, minkä lisäksi voidaan ottaa huomioon jätteen keräys- ja kuljetusolot kiinteistöllä ja noutoalueella, kunnan keräysvälineiden käyttö sekä kuljetusmatka kuljetettaessa jäte yksittäisenä kuljetuksena. Kunta voi periä osan jätemaksusta erillisenä perusmaksuna (ns. ekomaksu), jolla katetaan jäteneuvonnasta, jätteenkuljetusrekisterin ylläpidosta, jätteen alueellisten vastaanottoaikojen perustamisesta ja ylläpidosta sekä muista vastaavista jätehuollon järjestämiseen liittyvistä tehtävistä kunnalle aiheutuvat kustannukset. Perusmaksun perusteita ovat jätelain 79 §:n perusteella kiinteistöllä asuvien henkilöiden lukumäärä tai kiinteistön käyttötarkoitus taikka muu vastaava peruste. Näitä perusteita voidaan käyttää myös jätemaksun määräämiseen, jos jätteen määrää tai laatua on vaikea luotettavasti selvittää tai jos se on tarpeellista ympäristö- ja terveyshaittojen ehkäisemiseksi tai jätehuollon järjestämiseksi.

Kunnan jätehuoltoviranomainen määrää jätemaksun kunnan hyväksymän jätetaksan mukaisesti. Jätetaksassa määrätään tarkemmin jätemaksun perusteista. Kunnan jätehuoltoviranomainen voi omasta aloitteestaan tai maksuvelvollisen hakemuksesta kohtuullistaa maksua tai jättää sen perimättä, jos taksan mukaista maksua on pidettävä kohtuuttoman suurena tai pienenä jätelain 81 §:ssä mainitut seikat huomioon ottaen. Tällöinkin maksuperusteiden on oltava tasapuolisia ja kohtuullisia. Maksuvelvollisella on jätelain 82.2 §:n nojalla oikeus hakea jätelaskuunsa muutosta tekemällä kunnan jätehuoltoviranomaiselle muistutus 14 päivän kuluessa laskun saamisesta.

Hallinto-oikeudet ovat tutkineet kuntien jätemaksuista tehdyt valitukset joko jätelain 137.1 §:n mukaisina hallintovalituksina taikka verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 9 §:n mukaisina perustevalituksina. Jätelain 137.1 §:n perusteella kunnan jätehuoltoviranomaisen määräämään jätemaksuun voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa jätemaksupäätöksen tiedoksisaannista. Ennen valituksen tekemistä maksuvelvollisen on tullut hakea jätemaksuun muutosta kunnan jätehuoltoviranomaiselle tehdyllä muistutuksella. Perustevalitus täydentää säännönmukaista valitusta. Perustevalituksen saa tehdä se, joka katsoo, että julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu virheellisesti. Jos säännönmukainen valitus on ollut käytettävissä, mutta sitä ei ole tehty, perustevalitus mahdollistaa valittamisen aina siihen saakka, kunnes julkinen saatava on vanhentunut.³⁹

³⁸ Dnro 3041/1/15 (valituksenalainen päätös Hämeenlinnan HaO 3.7.2015 t. 15/0269/2) ja dnro 2995/1/15 (valituksenalainen päätös Helsingin HaO 25.8.2015 t. 15/0648/5)

³⁹ Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 20 §:n mukaan julkinen saatava vanhentuu viiden vuoden kuluttua sitä seuranneen vuoden alusta, jona se on määrätty tai maksuunpantu, ja muussa tapauksessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona se on erääntynyt.

Useimmissa tapauksissa hallinto-oikeudet ovat hylänneet kunnan jätemaksusta tehdyn valituksen tai perustevalituksen. Suurimmassa osassa tapauksia kyse on ollut yksityishenkilöiden vapaa-ajan kiinteistöjen jätemaksujen kohtuullistamisesta tai poistamisesta kiinteistön käyttämättömyyden perusteella. Hallinto-oikeudet näyttävät tällaisissa tapauksissa katsovan varsin vakiintuneesti, että velvollisuus jätemaksun maksamiseen syntyy silloin, kun kiinteistö on käytettävissä tavanomaiseen loma-asumiseen. Merkitystä ei ole annettu sille, onko kiinteistöä tosiasiallisesti käytetty.⁴⁰ Käyttöä voidaan pitää tavanomaisena, vaikka kiinteistöllä käytäisiin vain harvakseltaan, esim. muutamia kertoja vuodessa.⁴¹ Hallinto-oikeus on kuitenkin saattanut alentaa jätemaksua, jos kunnan jätehuoltoviranomainen on aiempina vuosina määrännyt kiinteistölle alennetun maksun vähäisen käytön perusteella ja jos olosuhteiden ei ole voitu katsoa muuttuneen aiemmista vuosista.⁴²

Hallinto-oikeudet ovat katsooneet jätelain 80.1 §:n mukaisesti, että kiinteistön haltija on velvollinen suorittamaan jätemaksun, kun kiinteistöllä syntyy jätettä ja kun kunta järjestää kiinteistön jätehuollon.⁴³ Kiinteistön haltijan tulee tällöin jätteen haltijana osallistua kunnan jätehuoltoon varten perustaman, kiinteistöä palvelevan palveluvarustuksen investointi- ja ylläpitokustannuksiin.⁴⁴ Myös vuokraoikeuden haltija voi vuokrasopimuksen perusteella olla jätteen haltijana velvollinen suorittamaan jätemaksun.⁴⁵ Edellytyksenä maksuvelvollisuuden syntymiselle on kunnan jätehuoltopalveluiden tosiasiallinen saatavuus. Jätteen haltijalla tulee esim. olla mahdollisuus kunnan aluekeräys- ja ekopisteiden käyttämiseen silloin, kun kunta ei ole järjestänyt kiinteistöistä jätteenkuljetusta. Pisteiden on oltava jätteen haltijan kohtuullisella tavalla saavutettavissa.⁴⁶ Keräyspisteen tosiasiallisella käytöllä ei sen sijaan ole merkitystä.⁴⁷ Aikaisemman, vuoden 1993 jätelakiin perustuvan oikeuskäytännön perusteella vaatimus kunnan jätehuoltopalveluiden saatavuudesta vaikuttaisi korostuneen erityisesti harvaan asutuilla seuduilla kuten Lapissa.

Vapaa-ajan kiinteistöllä syntyneen jätteen kuljettamista vakituisen asunnon jäteastiaan ei voida oikeuskäytännön perusteella pitää jätteen tarkoituksenmukaisena käsittelynä, jos luonnollisella kulkureitillä vapaa-ajan asunnolta vakituiselle asunnolle sijaitsee jätteen keräyspiste.⁴⁸ Kun jätemaksu sitä paitsi määrätään asuinkiinteistöittäin, ei jätteiden kuljettaminen toisen kiinteistön jäteastiaan ole peruste maksun poistamiselle.⁴⁹ Jätemaksusta ei voi myöskään vapautua kuljettamalla jätteen toiseen kuntaan⁵⁰ taikka sellaiseen jäteastiaan, joka ei ole kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen piirissä.⁵¹ Jätteen haltijoita tulee kohdella tasapuolisesti, mistä johtuen kiinteistölle määrättävän jätemaksun perusteena ei voida käyttää muista vastaavassa asemassa olevista jätteen haltijoista poiketen keräyspisteisiin toimitetun todellisen jätteen lajia, laatua ja määrää.⁵²

⁴⁰ Esim. Turun HaO 12.5.2015 t. 15/0115/1, Turun HaO 29.4.2015 t. 15/0106/1, Turun HaO 24.2.2015 t. 15/0043/1, Turun HaO 18.3.2014 t. 14/0077/1

⁴¹ Turun HaO 13.11.2014 t. 14/0334/1

⁴² Esim. Turun HaO 29.4.2015 t. 15/0105/1, Turun HaO 29.4.2015 t. 15/0103/1, Turun HaO 29.4.2015 t. 15/0102/1

⁴³ Esim. Vaasan HaO 21.1.2015 t. 15/0044/3, Vaasan HaO 17.4.2014 t. 14/0224/3, Turun HaO 17.4.2014 t. 14/0126/1, Turun HaO 18.3.2014 t. 14/0076/1

⁴⁴ Esim. Rovaniemen HaO 23.7.2013 t. 13/0313/1, Rovaniemen HaO 18.7.2013 t. 13/0308/1, Turun HaO 12.5.2015 t. 15/0114/1, Turun HaO 30.1.2013 t. 13/0015/1

⁴⁵ Rovaniemen HaO 25.7.2013 t. 13/0317/1

⁴⁶ Hämeenlinnan HaO 3.7.2015 t. 15/0269/2.

⁴⁷ Esim. Turun HaO 13.11.2014 t. 14/0333/1, Turun HaO 17.1.2014 t. 14/0009/1, Turun HaO 3.10.2013 t. 13/0266/1

⁴⁸ Rovaniemen HaO 23.7.2013 t. 13/0313/1

⁴⁹ Turun HaO 13.11.2014 t. 14/0334/1

⁵⁰ Vaasan HaO 17.4.2014 t. 14/0224/3, Turun HaO 18.3.2014 t. 14/0076/1

⁵¹ Turun HaO 24.2.2015 t. 15/0045/1

⁵² Esim. Rovaniemen HaO 23.7.2013 t. 13/0313/1, Rovaniemen HaO 18.7.2013 t. 13/0308/1

Maksuvelvollisuutta arvioidessaan hallinto-oikeudet eivät yleensä ole antaneet merkitystä kiinteistön omistajan henkilökohtaisille olosuhteille taikka sosiaalisille syille. Eräissä tapauksessa hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että jätemaksua oli peritty väärin perustein, eikä sitä määrättäessä oltu otettu huomioon valittajan henkilökohtaisia olosuhteita kuten ikää ja sitä, että valittaja asui Ruotsissa, eikä käyttänyt kiinteistöä kuin muutaman kerran kesässä. Näillä perustein hallinto-oikeus alensi maksua puolella alkuperäisestä ja määräsi kunnan palauttamaan liikaa suoritettut maksut korkoineen.

Jätemaksua koskeva asia on palautettu kunnan jätehuoltoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi tilanteissa, joissa asiassa on esitetty uutta selvitystä, jolla on voinut olla vaikutusta kiinteistölle määrätyn jätemaksun perimiseen ja joka olisi tullut ottaa huomioon jätemaksua määrättäessä. Hallinto-oikeus ei voi valitusinstanssina ottaa ensiasteena kantaa tällaiseen selvitykseen, vaan kunnan jätehuoltoviranomaisen on arvioitava, mikä merkitys selvityksellä on asian lopputuloksen kannalta.⁵³ Mikäli kyse on ollut tuleville vuosille määrättävien jätemaksujen kohtuullistamisesta tai poistamisesta, hallinto-oikeudet ovat jättäneet valitukset tältä osin ennenaikaisina tutkimatta.⁵⁴

Korkein hallinto-oikeus on säännönmukaisesti hylännyt hallinto-oikeuksien päätöksistä tehdyt valituslupahakemukset ja todennut, ettei asian saattamiseen KHO:n ratkaistavaksi ole jätelain 137.4 §:n ja hallintolainkäyttölain (586/1996) 13.2 §:n mukaista valitusluvan myöntämisen perustetta.⁵⁵ Vain yhdessä tapauksessa KHO on myöntänyt valitusluvan sekä kumonnut hallinto-oikeuden päätöksen menettelyvirheen perusteella. Kyseisessä tapauksessa KHO palautti asian perustevalituksena käsiteltäväksi, koska hallinto-oikeus ei ollut asian käsittelyn yhteydessä varannut kunnan jätehuoltoviranomaiselle tilaisuutta lausunnon tai selvityksen antamiseen.⁵⁶ Lisäksi yhdessä tapauksessa valituslupahakemus jätettiin myöhään saapuneena tutkimatta.⁵⁷

2.5 Muut asiat

Tarkastelussa oli kaikkiaan mukana kymmenen ratkaisua, joissa oli kyse muista kuin edellä mainittuihin kategorioihin kuuluvista jätelain mukaisista asioista. Ratkaisut jakautuivat hallinto-tuomioistuinten välillä seuraavasti:

Tuomioistuin	Ratkaisuja (kpl)
Turun HaO	1
Kuopion HaO (nykyinen Itä-Suomen HaO)	1
Oulun HaO (nykyinen Pohjois-Suomen HaO)	1
KHO	7

⁵³ Esim. Rovaniemen HaO 12.6.2013 t. 13/0253/1, Rovaniemen HaO 25.7.2013 t. 13/0317/1, Turun HaO 28.10.2014 t. 14/0306/1, Turun HaO 28.10.2014 t. 14/0305/1

⁵⁴ Esim. Turun HaO 29.4.2015 t. 15/0105/1, Turun HaO 24.2.2015 t. 15/0043/1, Turun HaO 17.1.2014 t. 14/0009/1

⁵⁵ Hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistuksen seurauksena jätelain 137 §:n valituslupajärjestelmää on 1.1.2016 laajennettu siten, että jatkossa hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla pääsääntöisesti vain, jos KHO myöntää valitusluvan. Aikaisemmin valituslupamenettelyä sovellettiin vain jätemaksun suorittamista ja siitä tehtyä perustevalitusta koskevassa asiassa. Lisäksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 10 §:ää on täsmennetty nykyisen oikeuskäytännön perusteella siten, että säännönmukaista valitusta koskevaa valituslupasäännöstä sovelletaan myös muutoksenhaussa hallinto-oikeuden perustevalitusasiassa antamaan päätökseen.

⁵⁶ KHO 24.6.2015 t. 1766

⁵⁷ KHO 12.9.2012 t. 2424

Aineistoon sisältyi kolme KHO:n ratkaisua, joissa oli kyse kuntien yhteisen jätelautakunnan perustamissopimuksen hyväksymisestä. Jätelautakunta on kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu kuntien yhteinen toimielin, joka toimii jätelain 23 §:n mukaisena jätehuoltoviranomaisena kuntien jätelain 43 §:n mukaisesti omistaman jätehuoltoyhtiön toimialueen kunnissa. Kaikissa mainituissa tapauksissa kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt sopimuksen yhteisen jätelautakunnan perustamisesta. Päätöksistä tehdyissä valituksissa katsottiin, että perustamissopimuksen määräykset rajoittivat jätelautakunnan toimivaltaa jätehuoltoviranomaisena, kun sopimuksessa edellytettiin jätelautakunnan noudattavan lainsäädännön ohella jätelautakunnan johtosääntöä sekä kuntien välistä osakassopimusta. Yhdessä tapauksessa hallinto-oikeus kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen ja kahdessa tapauksessa kaupunginvaltuuston päätöksestä tehdyt valitukset taas hylättiin.

Korkein hallinto-oikeus on asiaa koskevilla ratkaisuisaan katsonut, että jätelautakunta ei viranomaisena ole sitoutunut noudattamaan kuntien välistä osakassopimusta ja että jätelautakunnan on sopimukseen sisältyvistä määräyksistä riippumatta suoritettava jätelain mukaiset viranomaistehtävät jätelain säännösten ja lautakunnan johtosääntöä määrättyjen mukaisesti. Määräys, joka laista säädetyistä poiketen asettaisi lautakunnalle velvollisuuden perustaa viranomaistoimintansa kuntien väliseen sopimukseen, olisi voimaa ja vaikutusta vailla. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kaupunginvaltuustojen päätöksillä jätelautakuntasopimuksen hyväksymisestä ei ole rajoitettu jätelautakunnan toimintaa jätehuoltoviranomaisena. Näin ollen kaupunginvaltuustojen päätösten muuttamiselle ei ole ollut perusteita.⁵⁸

Kunnan jätehuoltoviranomaisen ja kunnallisen jätehuoltoyhtiön välistä toimivallanjakoa on käsitelty tapauksessa, jossa kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt kuntien omistaman alueellisen jätehuoltoyhtiön päivitetyn osakassopimuksen. Kaupunginvaltuuston päätöksestä tehdyissä valituksissa vaadittiin päätöksen kumoamista ja sen täytäntöönpanon kieltämistä sillä perusteella, että päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja sillä siirrettiin jätelain vastaisesti julkisen vallan käyttöä sisältäviä viranomaistehtäviä jätehuoltoyhtiölle. Hallinto-oikeus kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen. Hallinto-oikeuden mukaan päätös osakassopimuksen hyväksymisestä oli lainvastainen siltä osin kuin jätehuoltoyhtiölle oli siirretty jätteenkuljetusrekisterin ylläpito ja jätelautakunnan määräämien maksujen perintä. Päätös oli lainvastainen myös jätteenkuljetusjärjestelmään sitoutumista ja jätelautakunnan toimivallan rajoittamista koskevilta osin. Jätelain 43.1 §:n mukaan kuntien omistamalle yhtiölle voidaan siirtää lainkohdassa tarkoitettua kunnalle kuuluvaa jätehuollon palvelutehtäviä. Sen sijaan kunnan jätehuollon viranomaistehtäviä ei voida siirtää yksityisoikeudelliselle toimijalle, vaan niitä hoitaa aina kunnan jätehuoltoviranomainen.⁵⁹ Kunnalliselle jätehuoltoyhtiölle siirrettyjä tehtäviä on arvioitu tällä tavoin myös tapauksessa, jossa hallinto-oikeus katsoi, että jätelautakunnan ja jätehuoltoyhtiön välinen sopimus oli kuljetusten valvontaa ja jätemaksujen perintää koskevilta osiltaan perustuslain 124 §:n vastainen.⁶⁰ Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi, eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

⁵⁸ KHO 2015:83, KHO 8.6.2015 t. 1511, KHO 8.6.2015 t. 1512. Ks. myös jätteenkuljetusjärjestelmän valintaa koskeneet KHO 2016:20, KHO 2016:19, KHO 18.2.2016 t. 536, KHO 18.2.2015 t. 535, KHO 18.2.2016 t. 532 sekä KHO 18.2.2016 t. 537, joissa on todettu, että jäsenkuntien välisellä sopimuksella ei voida rajoittaa jätelautakunnan toimivaltaa päättää jätelain mukaan sen päätettäviksi kuuluvista asioista.

⁵⁹ Oulun HaO (nykyinen Pohjois-Suomen HaO) 31.10.2013 t.13/0477/1

⁶⁰ Kuopion HaO (nyk. Itä-Suomen HaO) 8.2.2013 t. 13/0047/3

Eräissä aineistoon sisältyneessä KHO:n päätöksessä oli kyse jätteen vastaanottoaikaan määräämisestä. Jätelautakunta oli päättänyt osoittaa kunnan alueella syntyvän kunnan vastuulle kuuluvan yhdyskuntajätteen vastaanottoaikaan jätetuotolaitoksen jätteen tai muut jätetuotolaitoksen osoittamat vastaanottoaikat. Päätöksestä tehdyssä valituksessa katsottiin, että jätelautakunta oli siirtänyt lakiin perustumattomasti jätetuotolaitokselle julkista valtaa, jota se voi vain itse käyttää. Jätelain 35.3 §:n perusteella jäte on toimitettava kunnan määräämään vastaanotto- tai käsittelyaikaan ja vastaanottoaikoista voi näin ollen määrätä vain jätelautakunta. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja katsoi, että vaikka jätelain 35.3 §:n mukainen päätös on jätelautakunnan toimivaltaan kuuluva viranomaispäätös, on jätteen vastaanottoaikaan määrääminen kuitenkin operatiivinen palvelutehtävä, joka ei sisällä julkisen vallan käyttöä ja joka on voitu siirtää jätetuotolaitoksen hoidettavaksi.

Korkein hallinto-oikeus piti hallinto-oikeuden päätöksen voimassa. Perusteluissaan se katsoi, että jätelain 35.3 §:ssä tarkoitetun päätöksen mukaisesti tapahtuva jätteen vastaanotto on operatiivista jätetuotolon hoitamisesta, joka kyseisellä kunnallisella päätöksellä määrätään tietyn nimetyn tahon hoidettavaksi ja vastuulle. Jätetuotolaitokselle on näin ollen voitu antaa mahdollisuus päätöksen täytäntöönpanossa osoittaa myös muita jätteen vastaanottoaikoja. Eriävän mielipiteen mukaan osaa vastaanottoaikoista ei voida osoittaa tekemättä asiassa jätelain 35.3 §:n mukaista viranomaispäätöstä ja kyse on tältä osin ollut tosiasiallisesti viranomaistoimivallan siirtämisestä jätetuotolaitokselle. Ottaen huomioon päätöksen merkittävät seurannaisvaikutukset, kyse ei myöskään ollut vain täytäntöönpanoluonteisesta jätteen vastaanoton järjestämisestä.⁶¹

Jätteen vastaanottoaikaan määräämisestä oli kyse myös tapauksessa, jossa jätetuotolautakunta oli hylännyt yksityisten jätetuotolaitosten hakemuksen yhteistoiminta-alueen yleisten jätetuotolaitosten muuttamiseksi siten, että yleisiksi jätteen vastaanottoaikoiksi lisättäisiin kunnallisen jätetuotolaitoksen ylläpitämien jätteen käsittelylaitosten lisäksi yksityiset yhteistoiminta-alueen jätetuotolon yritykset, joilla on jätteenkäsittelytoimintaan soveltuva ympäristölupa. Lisäksi hakijat vaativat, että jätetuotolaitosten määräyksestä poistettaisiin jätelain vastaisena kunnallisen jätetuotolaitoksen oikeus vahvistaa jätteen vastaanottoaikoja. Hallinto-oikeus hylkäsi jätetuotolautakunnan päätöksestä tehdyn valituksen ja totesi, että lautakunta oli voinut toimivaltansa puitteissa harkintansa mukaan päättää olla muuttamatta jätetuotolaitosten määräyksiä. Lautakunta oli hylännyt hakemuksen, sillä vaaditut muutokset eivät olleet linjassa kuntien yhteisen jätetuotolaitosten kanssa. Päätös ei hallinto-oikeuden mukaan ollut lainvastainen, vaikka perusteluissa oli tältä osin viitattu myös kunnallisen jätetuotolaitosten osakassopimukseen. Jätetuotolaitosten määräys, jonka mukaan yleiset jätteen vastaanottoaikat ovat kunnallisen jätetuotolaitosten ylläpitämiä jätteen käsittelylaitosten tai muita sen vahvistamia jätteen vastaanottoaikoja, ei myöskään ollut lainvastainen sillä perusteella, että kyse olisi ollut julkisen vallan delegoinnista osakeyhtiölle.⁶²

Kuntaomisteisten jätetuotolaitosten sulautumista koskeneessa asiassa kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt kahden jätetuotolaitosten yhdistymisen sekä siirtänyt kaupungin jätetuotolon palvelutehtävät jätelain 43.1 §:n mukaisesti yhdistymisen jälkeiseen yhtiöön. Sekä hallinto-oikeus että KHO hylkäsivät kahden yksityisen jätetuotolaitosten asiassa tekemän valituksen. Kaupunginvaltuustolla oli päätöstä tehtäessä käytössään selvitys fuusion vaihtoehdoista, eikä asian valmistelu ja esittely ollut tällä perusteella puutteellista. Yhdistymisen jälkeiselle yhtiölle ei myöskään siirretty tehtäviä jätelain vastaisesti, sillä sen tehtävänä oli huolehtia osakaskuntien vastuulle kuuluvista jätetuotolon palvelutehtävistä. Yhtiön toiminnan ulkopuolelle oli sen sijaan rajattu julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät. Päätöksen ei myöskään katsottu olevan EU:n valtioneuvoston päätöksen vastainen.⁶³

⁶¹ KHO 18.2.2016 t. 533

⁶² Turun HaO 22.12.2014 t. 14/0383/1

⁶³ KHO 18.2.2016 t. 534

Jätelautakunnan jäsenen esteellisyyttä koskeneessa tapauksessa hallinto-oikeus ja KHO katsoivat, ettei jätteenkuljetusjärjestelmän valintaa koskenut päätös ollut syntynyt kuntalain (365/1995) 90.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla virheellisessä järjestyksessä, kun jätelautakunnan kokouksessa ei ollut päätetty esteelliseksi arvioitun jäsenen esteellisyydestä tämän poistuttua kokouksesta ennen esteellisyyttään koskevan asian ratkaisemista. Jätelautakunta tarkasti kyseisen kokouksen pöytäkirjan myöhemmissä kokouksessaan ja päätti tässä yhteydessä mainitun jäsenen olevan esteellinen pöytäkirjan tarkastamiseen. Esteellisyys perustui hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan perusteella siihen, että jätelautakunnan jäsen oli jäteyhtiön yhtiökokouksessa toiminut pienosakkaina olevien jätteenkuljetusyrityksien edustajan ja asiamiehenä. Hallinto-oikeuden ja KHO:n mukaan pöytäkirjan tarkastamisen osalta ei kuitenkaan voinut syntyä esteellisyyttä ja pöytäkirjan tarkastamista koskeva jätelautakunnan päätös kumottiin tämän vuoksi virheellisessä järjestyksessä syntyneenä.⁶⁴

Tarkasteltavana olevaan aineistoon sisältyi eräs tapaus, jossa kyse ei oikeastaan ollut jätelain mukaisesta asiasta, vaan kunnan asukkaana kuntalain mukaisesta valitusoikeudesta. Kyseissä tapauksessa A oli tehnyt kunnan jäsenenä kunnallisvalituksen Jyväskylän kaupunginvaltuuston päätöksestä, jonka mukaan Jyväskylä kaupunki ostaa alueellisen jätteenkäsittely-yhtiön osakkeita 8,3 miljoonalla eurolla ja kauppakirjasta ilmenevin ehdoin. Valitus saapui hallinto-oikeudelle yhtä päivää sen ajankohdan jälkeen, josta alkaen Jyväskylä oli merkitty väestötietojärjestelmään aiemmin Viitasaarelta olleen A:n kotikunnaksi. A:n kotikunta oli tämän jälkeen alle neljän viikon kuluttua muutettu takaisin Viitasaareksi. Hallinto-oikeus tutki A:n valituksen ja hylkäsi sen. A:n valitus hallinto-oikeuden päätöksestä saapui KHO:lle kolme päivää sen ajankohdan jälkeen, josta alkaen Jyväskylä oli jälleen merkitty väestötietojärjestelmään A:n kotikunnaksi. A:n kotikunta oli tämän jälkeen alle viiden viikon kuluttua muutettu taas takaisin Viitasaareksi.⁶⁵

Korkein hallinto-oikeus kumosi ja poisti hallinto-oikeuden päätöksen siltä osin kuin hallinto-oikeus oli tutkinut A:n valituksen sekä jätti A:n tekemän valituksen tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei A ollut kuntalain 4.1 §:ssä tarkoitettulla tavalla Jyväskylän kaupungin jäsen silloin, kun hän teki valituksen kaupunginvaltuuston päätöksestä. Näin ollen A:lla ei ollut kuntalain 92.1 §:ssä tarkoitettua kunnan jäsenen valitusoikeutta. Kun otettiin huomioon A:n Viitasaarella olevan asuinpaikan pysyvyys, hänen siellä olevat perhesuhteensa ja muu asiassa saatu selvitys, A:lla katsottiin olevan kotikuntalain 2.2 §:ssä tarkoitettu kiinteä yhteys Viitasaareen, jota oli siten pidettävä hänen kotikuntanaan. Kiinteä yhteys Viitasaareen ei tosiasiallisesti katkennut edes niinä lyhyinä ajanjaksoina, joina A:n väestötietojärjestelmään merkitty kotikunta oli Jyväskylä. Oikeutta tehdä kunnallisvalitus oli näin ollen arvioitava ottamalla huomioon kunnallisvalituksen tarkoitus kuntalaisten laillisuusvalvontakeinona sekä valittajan olosuhteista saatavilla oleva selvitys kokonaisuudessaan.⁶⁶

3. Yhteenvedo ja johtopäätökset

Jätteenkuljetusjärjestelmän valinta

Viime vuosina kuntien jätehuoltoviranomaisten tekemistä jätteenkuljetusjärjestelmää koskevista päätöksistä on ollut vireillä useita oikeusriitoja ja eri toimijoiden näkemykset vaihtoehtoisista kuljetusjärjestelmistä ovat poikenneet voimakkaasti toisistaan. Kuljetusjärjestelmäpäätöksiin liittyvä oikeuskäytäntö on näin ollen periaatteellisesti tärkeää täsmentäessään päätöksenteon edellytyksiä. Varsinkin KHO:n tuore oikeuskäytäntö on

⁶⁴ KHO 20.4.2015 t. 1046.

⁶⁵ KHO 2014:180

⁶⁶ KHO 2014:180

selkiyttänyt oikeustilaa ja täsmentänyt kuljetusjärjestelmäpäätösten tueksi laadittavien selvitysten sisältöä ja laatua koskevia vaatimuksia.

Oikeuskäytäntö vahvistaa lähtökohdaksi sen, että kunta voi päättää siirtymisestä kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen vain, jos kaikki jätelain 37.1 §:ssä asetetut edellytykset täyttyvät.⁶⁷ Näitä edellytyksiä on saatettu pitää tulkinnanvaraisina ja selvityksiä ja perusteluja niiden täyttymisestä on päätöksenteon yhteydessä esitetty vaihtelevasti.⁶⁸ Oikeuskäytäntö kuitenkin edellyttää suhteellisen yksityiskohtaisia selvityksiä kulloinkin kyseessä olevan alueen olosuhteista mainittujen edellytysten täyttymisen ja kunnan päätöksen lainmukaisuuden arvioimiseksi.⁶⁹ Vaikka jätelain 37.1 §:ssä mainitut edellytykset täytyisivät, kunnalla ei toisaalta ole velvollisuutta valita kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetusta, vaan se voi harkintavaltansa nojalla päättää siirtyä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle jätelain 37.1 §:ssä asetettujen edellytysten tarkempi arviointi ei tällöin ole tarpeen. Myös siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen on tehtävät jätelain 149.4 §:ssä tarkoitettu hallintopäätös siirtymäaikoinen.⁷⁰

Oikeuskäytännön perusteella kuntapolitiikka ei saa vaikuttaa jätteenkuljetusjärjestelmän valintaan, eikä yksinomaan kuntien lausunnoissa esittämiä kannanottoja voida pitää riittävänä selvityksenä jätelain 37.1 §:n mukaisten edellytysten täyttymisestä. Kunnallisten toimielinten kannanotot eivät nimittäin välttämättä perustu laillisuusharkintaan, vaan niihin vaikuttavat myös erilaiset poliittiset intressit. Toisaalta jätteenkuljetusjärjestelmästä päättäminen kuuluu kunnan jätehuoltoviranomaisen toimivaltaan, jota ei voida sopimuksin rajoittaa.⁷¹ Myöskään aiemmin vallinnut oikeustila ei voi olla peruste jatkaa käytössä ollutta sopimusperusteista jätteenkuljetusta kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena. Jätteenkuljetusyritysten perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaan pohjautuva perusteltujen odotusten suoja on jätteenkuljetusjärjestelmästä päätettäessä huomioitu jätelain 149.4 §:n mukaisella siirtymäajalla. Riittävän pitkä siirtymäaika mahdollistaa sen, että yritykset voivat sopeutua toimintaympäristön muutoksiin.⁷²

Jätteenkuljetusjärjestelmiä koskevan oikeuskäytännön voidaan katsoa olevan jätelain tarkoituksen ja tavoitteiden mukaista. Se on myös linjassa lain esitöiden kanssa. Oikeuskäytännön perusteella ei olekaan havaittavissa lainsäädäntöön kohdistuvia muutospaineita. Eri tahojen näkemykset asiasta vaihtelevat kuitenkin suuresti.⁷³ Jätteenkuljetusjärjestelmän valintaan liittyvä oikeustila on jätelain voimaantulon jälkeen ollut jossain määrin epäselvä aiemman soveltamiskäytännön puuttuessa. Oikeuskäytännössä omaksutut linjaukset ovat kuitenkin täsmentäneet jätelain soveltamista kuljetusjärjestelmästä

⁶⁷ KHO 2016:19, KHO 18.2.2016 t. 535, KHO 18.2.2016 t. 537, KHO 18.2.2016 t. 536, KHO 18.2.2016 t. 532, Itä-Suomen HaO 9.4.2014 t. 14/5016/3

⁶⁸ Ks. esim. Valtakari, Mikko – Oosi, Olli – Wennberg, Mikko – Riipinen, Toni: Jätelain toimivuuden arviointi: yhdyskuntajätehuolto ohjaavat säännökset. Ympäristöministeriön raportteja 12/2014 s. 73

⁶⁹ KHO 2016:19, KHO 18.2.2016 t. 537, KHO 18.2.2016 t. 536, KHO 18.2.2016 t. 535, KHO 18.2.2016 t. 532

⁷⁰ KHO 2016:20, KHO 18.2.2016 t. 538, Hämeenlinnan HaO 5.2.2015 t. 15/0040/2, Hämeenlinnan HaO 7.10.2015, t.14/0626/2, Helsingin HaO 28.1.2014 t. 14/0038/5

⁷¹ Esim. KHO 2016:20, KHO 2016:19, KHO 18.2.2016 t. 536, KHO 18.2.2016 t. 532, Turun HaO 7.11.2014 t. 14/0318/1, Turun HaO 31.7.2014 t. 14/0217/1

⁷² Ks. myös JOPAS-opas s. 41, jossa todetaan, että vaikka jätelain 149.4 §:n mukainen siirtymäaika koskee varsinaisesti sopimusperusteisen jätteenkuljetusjärjestelmän muutospäätöksiä, on siirtymäajasta tärkeää määrätä vastaavasti silloin, kun kunta päättää siirtyä kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen tai päinvastoin. Näin voidaan ottaa huomioon jätteenkuljetusyritysten mahdollisuudet sopeuttaa toimintansa muutokseen sekä kunnan kilpailuttamien kuljetussopimusten voimassaoloaika.

⁷³ Ks. esim. JOPAS-oppaan liite 2 JOPAS-jaoston jäsenten tunnistamista jätelain muutostarpeista

päätettäessä ja ohjaavat myös vastaisuudessa kuntien jätehuoltoviranomaisten asiaa koskevaa päätöksentekoa.

Poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon

Aineistoon sisältyi kolme ratkaisua, joissa oli kyse jätelain 42 §:n mukaisesta poikkeuksesta velvollisuuteen luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon. Tapausten vähäisen määrän vuoksi oikeuskäytännöstä ei ole esitettävissä vakiintunutta tulkintalinjaa taikka yleistettävissä olevia tulkintoja varsinkaan, kun ratkaisuista kaksi käsitteli varsinaisen aineellisen lainsäädännön sijaan menettelyllisiä kysymyksiä. Nämä samaan asiakokonaisuuteen liittyneet ratkaisut koskivat valitusoikeutta jätelain 42 §:n mukaisessa asiassa. Sekä hallinto-oikeus että KHO katsoivat, ettei jätteen haltijan jätehuollon järjestäjällä ollut asiassa asianomaisasemaa, eikä jätelain 42 §:n mukainen päätös koskenut tämän etua tai oikeutta jätelain 138 §:ssä tarkoitetulla tavalla.⁷⁴

Vain yhdessä ratkaisussa arvioitiin jätelain 42 §:n mukaisia poikkeamisen edellytyksiä. Hallinto-oikeuden mukaan edellytykset poikkeuksen myöntämiselle eivät kyseisessä asiassa olleet riittävät, kun saadun selvityksen perusteella yhdyskuntajäte muodosti valtaosan kiinteistöillä syntyneestä jätteestä. Jätteen haltijan järjestämä jätehuolto ei näin ollen olisi ollut perusteltua kiinteistön muun jätehuollon järjestämiseksi, eikä se olisi johtanut etusijajärjestyksen toimeenpanon kannalta parempaan lopputulokseen kuin kunnan järjestämä jätehuolto.⁷⁵ Myös jätelain esitoissa todetaan, että 42 §:n mukaisen poikkeuksen myöntäminen voisi olla perusteltua silloin, kun yhdyskuntajäte muodostaa vain vähäisen osan toiminnassa syntyvästä jätteestä ja siitä huolehditaan osana kiinteistön muuta jätehuoltoa.⁷⁶

Käytettävissä olleen aineiston ja tapausten vähäisen määrän perusteella jätelain 42 §:n mukaisen poikkeamisen edellytykset eivät ole olleet samalla tavoin tulkinnallisesti epäselviä kuin esim. jätteenkuljetusjärjestelmäpäätöksiin liittyvä oikeustila. Oikeuskäytäntö ei annakaan aihetta lainsäädännön muuttamiseen.

Kunnan jätehuoltomääräykset

Jätehuoltomääräyksiä koskevassa oikeuskäytännössä on ollut kyse kiinteistön jätehuollon järjestämisestä kunnan jätelain 91.1 §:n nojalla antamien jätehuoltomääräysten mukaisesti. Oikeuskäytäntö on koskenut keskenään varsin erilaisia tilanteita, mutta ratkaisuille on kuitenkin ollut yhteistä kunnan jätehuoltomääräysten keskeinen rooli jätelain toimeenpanon välineenä. Hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännössä onkin korostunut jätehuoltomääräysten merkitys kunnan järjestämän jätehuollon ohjauskeinona. Hallinto-oikeudet ovat perustelleet ratkaisujaan kunnan jätelain 91.1 §:n 1 kohdan mukaisella oikeudella antaa paikallisista oloista johtuvia määräyksiä vastuulleen kuuluvan yhdyskuntajätteen jätehuollosta sekä arvioineet kulloinkin käsillä olleita tosiseikkoja suhteessa niihin. Aineistoon sisältyneiden ratkaisujen perusteella oikeuskäytäntö on vakiintunutta, eikä sen pohjalta nouse esiin lainsäädännön muutostarpeita.

Kunta voi muun ohella antaa jätehuoltomääräyksiä vastuulleen kuuluvan yhdyskuntajätteen määrän vähentämisestä sekä jätehuollon operatiivisesta järjestämisestä ja jätehuoltoa koskevista teknisistä vaatimuksista. Oikeuskäytännön valossa perusteita jäteastian tai sakokaivon tyhjennysvälin pidentämiselle ei ole ollut olemassa, jos kunnan

⁷⁴ Helsingin HaO 9.5.2014 t. 14/0343/5, KHO 13.11.2014 t. 3547

⁷⁵ Helsingin HaO 9.5.2014 t. 14/0342/5

⁷⁶ HE 199/2010, s. 92

jätehuoltomääräyksissä asetetut edellytykset eivät ole täyttyneet tai jos pidentämiselle ei ole ollut jätehuoltomääräyksissä tarkoitettuja erityisiä syitä.⁷⁷ Vastaavasti yhteisen jäteastian käytön edellytyksiä on tullut arvioida suhteessa kunnan jätehuoltomääräyksissä asetettuihin etäisyys- yms. vaatimuksiin.⁷⁸ On kuitenkin otettava huomioon, että kunnallisilla määräyksillä voi olla vain lakia täydentävä rooli ja että mahdollisissa ristiriitatilanteissa lain säännökset ovat ensisijaisia kunnan jätehuoltomääräyksiin nähden.⁷⁹

Kunnan jätemaksut

Käytettävissä olleeseen aineistoon sisältyi määrällisesti eniten kuntien jätemaksuihin liittyneitä ratkaisuja. Jätemaksuja koskeva oikeuskäytäntö ja lain tulkinnat ovat varsin vakiintuneita, eikä oikeuskäytännön pohjalta olekaan havaittavissa lainsäädännön muutospaineita. Kunnan jätehuoltoviranomaisella on jätemaksujen määräämiseen ja kohtuullistamiseen liittyvää harkintavaltaa, jota rajaavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sekä jätelaki ja kunnan hyväksymä jätetaksa. Kunnan järjestämästä jätehuollosta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi ja maksuperusteiden tasapuolisuuden varmistamiseksi velvollisuus maksaa jätemaksu on oikeuskäytännön mukaan yleensä olemassa, vaikka kiinteistöä käytettäisiin vain harvoin ja syntyvän jätteen määrä olisi vähäinen.

Hallinto-oikeudet ovat useimmiten hylänneet kunnan määräämästä jätemaksusta tehdyn valituksen. Lisäksi KHO on säännönmukaisesti hylännyt hallinto-oikeuksien päätöksistä tehdyt valituslupahakemukset. Huomattava osa ratkaisuista on koskenut yksityishenkilöiden vapaa-ajan kiinteistöjen jätemaksujen kohtuullistamista tai poistamista kokonaan. Mikäli kiinteistö on ollut käytettävissä tavanomaiseen loma-asumiseen, velvollisuus jätemaksun maksamiseen on pääsääntöisesti ollut olemassa riippumatta kiinteistön tosiasiallisesta käytöstä.⁸⁰ Joissakin tapauksissa hallinto-oikeus on alentanut jätemaksua, jos kiinteistölle on aiempina vuosina määrätty vähäisen käytön perusteella alennettu jätemaksu, eikä olosuhteiden voida katsoa muuttuneen.⁸¹

Edellytyksenä maksuvelvollisuuden syntymiselle on kunnan jätehuoltopalveluiden tosiasiallinen saatavuus.⁸² Maksuvelvollisuuden syntymistä arvioitaessa ei oikeuskäytännössä ole annettu merkitystä sosiaalisille syille. Myös jätelain esitöissä on todettu, että maksun kohtuullistaminen voi tulla kyseeseen, jos jäteastioiden kokoa tai tyhjennysväliä muuttamalla maksua ei ole mahdollista saada syntyvän jätteen määrään nähden kohtuulliseksi. Kohtuullistaminen voikin tulla kyseeseen esim. silloin, kun kiinteistö on tyhjiillään kiinteistön haltijan tarvitseman sairaalahoidon tai toiselle paikkakunnalle muuton vuoksi. Sen sijaan vähävaraisuus tai muu vastaava sosiaalinen syy ei ole jätelaissa tarkoitettu peruste maksun kohtuullistamiseen.⁸³

Muut asiat

⁷⁷ Vaasan HaO 11.6.2014 t. 14/0332/3, Helsingin HaO 11.11.2014 t. 14/0859/5, Turun HaO 7.4.2015 t. 15/0093/1

⁷⁸ Vaasan HaO 23.12.2014 t. 14/0745/3, Helsingin HaO 27.8.2014 t. 14/0648/5, Helsingin HaO 27.8.2014 t. 14/0649/5

⁷⁹ HE 199/2010, s. 164. Ks. myös JOPAS-opas s. 62

⁸⁰ Esim. Turun HaO 12.5.2015 t. 15/0115/1, Turun HaO 29.4.2015 t. 15/0106/1, Turun HaO 24.2.2015 t. 15/0043/1, Turun HaO 18.3.2014 t. 14/0077/1, Turun HaO 13.11.2014 t. 14/0334/1

⁸¹ Esim. Turun HaO 29.4.2015 t. 15/0105/1, Turun HaO 29.4.2015 t. 15/0103/1, Turun HaO 29.4.2015 t. 15/0102/1

⁸² Hämeenlinnan HaO 3.7.2015 t. 15/0269/2, Turun HaO 13.11.2014 t. 14/0333/1, Turun HaO 17.1.2014 t. 14/0009/1, Turun HaO 3.10.2013 t. 13/0266/1

⁸³ HE 199/2010, s. 111

Tarkasteluun sisältyneet muut jätelain mukaiset asiat koskivat keskenään hyvin erilaisia tilanteita. Ne voidaan jakaa karkeasti kahteen luokkaan. Ensimmäiseen kuuluvat kunnan jätehuoltoviranomaisen ja/tai kunnallisen jätehuoltoyhtiön toimivaltaan sekä tehtävien siirtoon liittyvät kysymykset. Niihin liittyvän oikeuskäytännön perusteella voidaan yksiselitteisesti todeta, ettei kunnan jätehuoltoviranomaiselle jätelain 23 §:n perusteella kuuluvia jätehuollon viranomaistehtäviä voida siirtää kunnan viranomaisrakenteen ulkopuolelle, eikä kunnan jätehuoltoviranomaisen toimivaltaa voida rajoittaa kuntien keskinäisin sopimuksin. Kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvien viranomais- ja palvelutehtävien välinen erottelu sekä kunnan jätehuoltoviranomaisen aseman itsenäisyys on jätelain mukainen lähtökohta,⁸⁴ jonka oikeuskäytäntö vahvistaa. Toisen keskeisen asiaryhmän muodostavat menettelyllisiin seikkoihin liittyvät kysymykset, jotka koskivat esteellisyyttä ja kuntalain mukaista valitusoikeutta.

Kuntien yhteisen jätelautakunnan perustamissopimuksen hyväksymistä koskeneissa asioissa KHO totesi, että jätelautakunnan on perustamissopimukseen sisältyvistä määräyksistä riippumatta suoritettava jätelain mukaiset viranomaistehtävät lain säännösten mukaisesti.⁸⁵ Kunnan jätehuoltoviranomaisen ja kunnallisen jätehuoltoyhtiön välistä toimivallanjakoa koskeneiden ratkaisujen perusteella jätehuoltoyhtiölle ei puolestaan voida siirtää muita kuin jätelain 43.1 §:ssä tarkoitettuja jätehuollon palvelutehtäviä.⁸⁶ Julkisen vallan käytöstä oli kyse myös kunnan jätehuoltomääräysten muuttamista koskeneessa asiassa, jossa hallinto-oikeus katsoi, ettei jätehuoltomääräyksiin sisältynyt jätehuoltoyhtiön oikeus vahvistaa jätteen vastaanottopaikkoja ollut lainvastaista julkisen vallan delegointia.⁸⁷ Jätteen vastaanottopaikan määräämistä koskeneessa asiassa hallinto-oikeus ja KHO katsoivat, että jätelautakunta oli voinut osoittaa jätteen vastaanottopaikaksi jätehuoltolaitoksen jäteaseman tai muut jätehuoltolaitoksen osoittamat vastaanottopaikat. Jätelain 35.3 §:n mukainen päätös vastaanotto- tai käsittelypaikan määräämisestä oli jätelautakunnan toimivaltaan kuuluva viranomaispäätös, mutta päätöksen mukaisesti tapahtuva vastaanotto katsottiin operatiiviseksi jätehuollon hoitamiseksi, joka voitiin päätöksen täytäntöönpanossa määrätä jätehuoltolaitoksen vastuulle.⁸⁸

Aineistoon sisältyi kaksi menettelyllisiä kysymyksiä koskenutta ratkaisua. Kunnan asukkaan kuntalain mukaista valitusoikeutta koskeneessa asiassa KHO katsoi, ettei kunnan jäsenen valitusoikeutta ollut olemassa tilanteessa, jossa valittajalla ei ollut kotikuntalain 2.2 §:ssä tarkoitettua kiinteää yhteyttä tämän väestötietojärjestelmään merkittyyn kotikuntaan.⁸⁹ Jätelautakunnan jäsenen esteellisyyttä koskeneessa asiassa hallinto-oikeus ja KHO katsoivat, ettei esteellisyyttä voinut syntyä jätelautakunnan kokouspöytäkirjan tarkastamisen osalta.⁹⁰

⁸⁴ HE 199/2010 s. 78–79. Ks. myös JOPAS-opas, s. 27–29

⁸⁵ KHO 2015:83, KHO 8.6.2015 t. 1511, KHO 8.6.2015 t. 1512

⁸⁶ Oulun HaO (nykyinen Pohjois-Suomen HaO) 31.10.2013 t.13/0477/1, Kuopion HaO (nyk. Itä-Suomen HaO) 8.2.2013 t. 13/0047/3, KHO 18.2.2016 t. 534

⁸⁷ Turun HaO 22.12.2014 t. 14/0383/1

⁸⁸ KHO 18.2.2016 t. 533

⁸⁹ KHO 2014:180

⁹⁰ KHO 20.4.2015 t.1046.