

Sako- ja umpikaivolietteiden kuljetuksen järjestäminen

JATELK 29.10.2020 § 25
492/14.06.00.05/2020

1.5.2012 voimaan tulleen jätelain (646/2019) 149 §:n 4 momentin mukaan kunnan, jossa vuoden 1993 jätelaissa tarkoitettu järjestetty jätteenkuljetus lain voimaan tullessa hoidetaan sopimusperusteisena jätteenkuljetuksena, on tarkasteltava jätteenkuljetuksen järjestämistä jätelain 37 §:n 1 momentissa säädettyjen kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen edellytysten perusteella ja tehtävä asiassa päätös viimeistään vuoden kuluessa lain 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.

Jätelautakunnan toimialueella on nykyisen jätelain voimaan tullessa 1.5.2012 ollut käytössä sako- ja umpikaivolietteiden osalta sopimusperusteinen jätteenkuljetus. Kuljetus järjestetään edelleen tällä tavoin.

Jätelautakunta on päättänyt sako- ja umpikaivolietteiden jätteenkuljetuksesta aiemmin kaksi kertaa.

Lautakunta päätti 25.4.2013 (51 §) säilyttää nykyisen järjestelmän. Itä-Suomen hallinto-oikeus kumosi päätöksen 9.4.2014 ja palautti asian jätelautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Perusteena päätökselle ennen päätöksentekoa asiaa ei oltu selvitetty riittävästi sen arvioimiseksi, onko jätteenkuljetuspalveluja saatavissa kattavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Hallinto-oikeus totesi, että asiassa ei oltu lainkaan selvitetty sitä, millä ehdoilla toiminnanharjoittajat tarjoavat lietteen kuljetuspalveluja. Päätöksen perusteena olleet tiedot olivat toimijoiden toiminta-alueen, toiminnan laajuuden ja toimintakapasiteetin suhteen pääosin yksilöimättömiä. Lautakunta ei ollut osoittanut, että lietteen kuljetuspalvelujen kattavuudesta ja ehtojen sisällöstä ei olisi ollut saatavissa konkreettisempaa ja yksityiskohtaisempaa tietoa. Myös tiedot sako- ja umpikaivojen määrästä perustuivat varsin laajan liikkumavaran sisältävään arvioon eikä toimijoihin liittyvät edellä mainitut puutteet huomioiden ollut käsillä sellaisia tosiseikkoja, joiden perusteella olisi ollut arvioitavissa, voidaanko silloisten toimijoiden avulla hoitaa lietteen kuljetus jätelautakunnan koko toiminta-alueella. Hallinto-oikeus totesi, että jätelain 37 §:n 1 momentissa tarkoitettujen edellytysten täyttymisen osalta kysymys on oikeusharkinnasta eli sidotusta harkinnasta.

Asian palauduttua uudelleen käsiteltäväksi, jätelautakunta teetti FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy:llä 17.3.2015 päivätyn selvityksen sako- ja umpikaivolietteiden jätteenkuljetusjärjestelmän nykytilasta. Selvityksen mukaan jätelautakunnan alueen kunnissa ei ole koottu keskitettyä rekisteriä viemäriverkoston ulkopuolisista kiinteistöistä. Viemäriverkoston ulkopuolisten kiinteistöjen käyttämistä jäteveden käsittelymenetelmistä ei siten myöskään ole tietoja. Selvitykseen sisältyvän teoreettisen arvion mukaan jätelautakunnan alueella muodostuu vuodessa noin 59 000–70 000 kuutiota sako- ja umpikaivolietettä. Kuitenkin seudun vastaanottajat ovat ilmoittaneet ottavansa vastaan noin 22 600 kuutiota. Selvityksessä ei ole kyetty selvittämään, mistä ero kuutiomäärien välillä johtuu. Selvityksen mukaan sako- ja umpikaivojen jätehuollon seurantaa ei ole kyetty toteuttamaan siten, että jätelain 37 §:n edellytysten täyttyminen pystyttäisiin täysin varmistamaan. Selvityksen mukaan ei ole myöskään kyetty varmistumaan siitä, että kuljetuspalveluja on saatavissa tasapuolisesti ja syrjimättömin ehdoin. Selvityksen sisältyvän tarkastelun perusteella nykyinen järjestelmä ei myöskään edistä jätehuollon yleistä toimivuutta seudun kunnissa eikä tue jätehuollon alueellista kehittämistä. Käytössä olevan järjestelmän ei voida myöskään arvioida olevan kokonaisuutena positiivisia kotitalouksien asemaan eikä yritysten ja viranomaisien toimintaan. Alueellinen jätelautakunta päätti päätöksellään 28.1.2016, esittelijän esityksestä poiketen, että sako- ja umpikaivolietteen

kuljetusta jatketaan uuden jätelain mukaisena kiinteistönhaltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena. Lautakunta katsoi, että jätelain 37 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset päätökselle ovat olemassa.

Itä-Suomen hallinto-oikeus kumosi lautakunnan päätöksen 6.9.2017 antamallaan päätöksellä ja palautti asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus totesi, että koska asiassa ei ole osoitettu, että kaikki jätelain 37 §:n 1 momentissa kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönotolle asetetut edellytykset täyttyisivät Joensuun alueellisen jätelautakunnan alueella, jätelautakunnan päätös on lainvastainen.

Hallinto-oikeus perusteli päätöstään sillä, että kunnan toimivaltaan kuuluu päättää siitä, järjestetäänkö kiinteistöittäinen jätteenkuljetus kunnassa tai sen osassa kunnan vai kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena. Kunnan harkintavaltaa jätteenkuljetusjärjestelmää valittaessa on kuitenkin jätelailla rajoitettu. Päätös kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta voidaan tehdä vain silloin, kun jätelain 37 §:n 1 momentin edellytykset täyttyvät. Kunnan päätöksen lainmukaisuuden arvioimiseksi on voitava varmistua siitä, että päätöstä tehdessä on ollut olemassa hallintolain 31 §:n 1 momentissa tarkoitetut asian ratkaisemiseksi tarpeellisest tiedot sekä selvitykset. Hallinto-oikeus totesi, että päätöksen lainmukaisuudesta ei voida varmistua pelkästään sillä perusteella, miten käytössä olleen sopimusperusteisen jätteenkuljetusjärjestelmän voidaan arvioida toimineen. Hallinto-oikeus totesi, että sako- ja umpikaivolietteen kuljetuksiin on lain esitöissä katsottu liittyvän erityinen riski lainvastaisesta toiminnasta. Hallinto-oikeus totesi lautakunnan päätöksessään enemmän perustelematta todenneen, että kaikki jätelain 37 §:n 1 momentin edellytykset täyttyvät. Siltä osin kuin lautakunta on valituksen johdosta antamassaan lausunnossa todennut FCG:n selvityksen tulosten perustuvan arvioihin, joiden tulosta ei voida pitää täysin varmana ja että FCG:n selvityksessä liitemäärät on arvioitu virheellisesti, hallinto-oikeus toteaa, että lautakunta ei ole esittänyt selvitystä, jonka perusteella jätelain edellytysten täyttymistä ja päätöksen laillisuutta olisi mahdollista arvioida FCG:n selvityksestä poikkeavalla tavalla. Johtopäätöksensä hallinto-oikeus on todennut, että FCG:n selvityksen tulosten ja johtopäätösten perusteella ei voida päätellä, että kaikki jätelain 37 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle täyttyisivät sako- ja umpikaivolietteiden osalta.

Itä-Suomen aluehallintovirasto on 13.8.2020 antanut Joensuun alueelliselle jätelautakunnalle huomautuksen. Päätöksessään aluehallintovirasto katsoo [jätteenkuljetusta koskevan] päätöksen tekemisen viivästyneen aiheettomasti, kun viimeisimmän Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen (6.9.2017) jälkeen jätehuoltoviranomainen ei ole tehnyt asiassa päätöstä. Aluehallintovirasto toteaa, että "seurauksena [jätteenkuljetusta koskevan] päätöksen syntymättä jäämisestä on ollut se, että sako- ja umpikaivolietteiden jätteenkuljetusta on jatkettu tavalla, jonka nykyisen jätelain edellytysten täyttymisestä ei ole ollut varmuutta. --- jätehuoltoviranomainen ei ole tehnyt asiassa uutta päätöstä vielä yli kahden vuoden kuluttua hallinto-oikeuden kumottua edeltävän päätöksen, vaikka sillä olisi ollut mahdollisuus ainakin päättää tehtävän ottamisesta kunnan hoidettavaksi."

Asian edellinen käsittely jätelautakunnassa (JLK 28.1.2016 § 4) ja sako- ja umpikaivolietteiden jätteenkuljetusta koskeva raportti (17.3.2015) ovat esityslistan liitteenä. Kaikki aiempi valmistelumateriaali, Itä-Suomen hallinto-oikeuden ja Itä-Suomen aluehallintoviraston päätökset sekä LCA Consulting Oy:n Puhas Oy:n toimeksiannosta tekemän selvityksen tulokset ovat lautakunnan jäsenten luettavissa luottamushenkilöiden verkkopalvelussa.

Jätteenkuljetuksen järjestämistä ja päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö

Jätelain 35 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että 32 §:n 1 momentissa tarkoitetun jätteen kuljetus järjestetään kiinteistön haltijan järjestämästä vastaanottopaikasta 36 tai 37 §:n mukaisesti (*kiinteistöittäinen jätteenkuljetus*). Kiinteistöittäinen jätteenkuljetus on järjestämistavasta riippumatta järjestettävä niin, että tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Kiinteistöittäisessä jätteenkuljetuksessa on

noudatettava kunnan jätehuoltomääräyksiä. Jäte on toimitettava kunnan määräämään vastaanotto- tai käsittelypaikkaan.

Jätelain 36 §:n mukaan kunnan on järjestettävä kiinteistöittäinen jätteenkuljetus, jollei 37 tai 41 §:stä muuta johdu (*kunnan järjestämä jätteenkuljetus*). Käytännössä Joensuun alueellisen jätelautakunnan toimialueella kunnan järjestämä jätteenkuljetus tarkoittaa sitä, että kunnallinen jätehuolto-yhtiö Puhas Oy kilpailuttaa jätteenkuljetuksen ja kullakin urakka-alueella kuljetuksista vastaa kilpailutuksessa valittu urakoitsija.

Jätelain 37 §:n 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) tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin;
- 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.

Kunta voi päättää, että kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus koskee lajiltaan tai laadultaan tiettytyypistä jätettä. Jos kunta päättää kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta, sen on seurattava ja valvottava päätöksen täytäntöönpanoa ja sen edellytysten täyttymistä sekä tarvittaessa käsiteltävä jätteenkuljetusta koskeva asia uudelleen.

Jätelain 38 §:n mukaan, jos ollaan tekemässä päätöstä lain 37 §:ssä tarkoitetusta kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta, on ennen päätöksen tekemistä varattava kaikille, joiden oloihin päätöksenteolla on huomattava vaikutus, mahdollisuus saada tietoa ja lausua mielipiteensä asiasta. Vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta säädetään hallintolain (434/2003) 41 §:ssä.

Jos tehdään päätös lain 36 §:n mukaisesta kunnan järjestämästä jätteenkuljetuksesta, ei vastaavaa menettelyä edellytetä.

Hallituksen esityksessä jätelaiksi (HE 199/2010) 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 kaikki pykälän 1 momentissa säädetty edellytykset täyttyvät. Kunnan päätösvallan rajaaminen ehdotetulla tavalla olisi tarpeen sen varmistamiseksi, että kunta varmistuu etukäteen 32 §:ssä vastuulle säädetyn jätteen osalta jätteenkuljetuspalvelujen saatavuudesta, laadukkuudesta ja toimivuudesta myös silloin, kun kuljettajan valinta jätetään ehdotetun pykälän mukaisesti kiinteistön haltijan päätettäväksi. Edelleen todetaan, että ehdotetut kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset olisivat tiukemmat kuin vuoden 1993 jätelain mukaisen sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset. Tämä olisi tarpeen erityisesti kiinteistön haltijoiden oikeussuojan turvaamiseksi.

Jätteenkuljetusrekisterin tiedot ja nykytilanne

Kunnan jätehuoltoviranomainen ylläpitää jätteenkuljetusrekisteriä, johon merkitään vuosittain jätteenkuljettajien toimittamat tiedot kiinteistöittäisestä jätteenkuljetuksesta. Rekisteritietojen perusteella sako- ja umpikaivoliettteitä on 2018 ja 2019 tyhjennetty kumpanakin vuonna noin 4300 erillisestä kohteesta koko toimialueella. Rekisteritietojen perusteella ajalla 2014–2019 erillisiä tyhjennyskohteita on ollut yhteensä yli 9000. Käytössä olevien kiinteistöjen

sakokaivot on tyhjennettävä jätehuoltomääräysten mukaan vähintään kerran vuodessa ja umpisäiliöt tarvittaessa. Kuljetusrekisterin perusteella on ilmeistä, ettei lietetyhjennyksiä tehdä kaikilla kiinteistöillä jätehuoltomääräysten edellyttämällä tavalla. Sekä jätelautakunnan vuonna 2015 teettämän selvityksen että Puhas Oy:n vuonna 2019 teettämän selvityksen perusteella toimialueella vuosittain syntyvän sako- ja umpikaivolietteen määrä on merkittävästi suurempi kuin jätehuoltoviranomaiselle ilmoitettujen kiinteistöittäisten tyhjennystietojen taikka alueen vesihuoltolaitosten vastaanottamien lietteiden määrä.

Nykyinen sopimusperusteinen kuljetusjärjestelmä ei edistä viranomaisten toimintaedellytyksiä lietteiden jätehuollon seurannassa ja valvonnassa. Koska toimialueella on käytössä myös kunnan järjestämää jätteenkuljetusta (poltettava ja biojäte), jätehuoltoviranomainen tietää kokemukseen perustuen, että kuljetusten seuranta sekä kiinteistöjen jätehuollon järjestämisen ja jätehuoltomääräysten noudattamisen seuranta on merkittävästi helpompi toteuttaa kunnan järjestäessä jätteiden kuljetuksen. Nykyisen seurantajärjestelmän ja muiden käytettävissä olevien tietojen perusteella ei voida varmistua sako- ja umpikaivolietteiden jätehuollon yleisestä toimivuudesta alueella eikä kaikilta osin muidenkaan laissa kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle asetettujen edellytysten täyttymisestä.

Edellä selostetut kaksi hallinto-oikeuden päätöstä huomioiden on täysin selvää, että nyt käytettävissä olevien selvitysten perusteella ei ole tehtävissä lainmukaista päätöstä, jonka mukaan alueellisen jätelautakunnan alueella sako- ja umpikaivolietteiden kuljetukset hoidettaisiin jatkossa kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena. Oikeuskäytännössä riittävälle selvitykselle asetetut vaatimukset ja FCG:n selvityksestä ilmenevä nykytila huomioiden on epätodennäköistä, että mahdollisesti tehtävä uusikaan selvitys johtaisi toisenlaiseen tulokseen. Mahdollisesta uudesta selvityksestä aiheutuisi perusmaksun jätelautakuntaosalla katettavia lisäkustannuksia.

Sako- ja umpikaivolietteiden kuljetusten saattamiseksi jätelain mukaiseen tilaan, on syytä tehdä jätelain 149.4 §:n mukainen päätös siirtymisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Jotta alan nykyisillä toimijoilla sekä kunnallisella jätehuoltoyhtiöllä olisi mahdollisuus varautua uuteen järjestelmään, on syytä varata muutokselle riittävä aika ja mahdollistaa muutoksen tekeminen aluettain porrastetusti.

Esityslistan julkaisun jälkeen on jätelautakunnalle toimitettu asiaan liittyen 27.10.2020 päivätty Auto- ja Kuljetusalan työntekijäliitto AKT ry:n kannanotto sekä 29.10.2020 Joensuun Yrittäjät ry:n kannanotto. Nämä on toimitettu lautakunnan tiedoksi kokouksessa.

Valmistelija: jätehuoltosuunnittelija Anna Kettunen

Jätehuoltosuunnittelijan päätösehdotus:

Joensuun alueellinen jätelautakunta päättää,

että kaikissa sen toimialueen kunnissa (Ilomantsi, Joensuu, Kontiolahti, Liperi ja Polvijärvi) siirrytään kunnan järjestämään sako- ja umpikaivolietteiden jätteenkuljetukseen vaiheittain aikavälillä 1.6.2022–1.2.2024, ja että

nykyinen sopimusperusteinen sako- ja umpikaivolietteiden jätteenkuljetus lakkaa kullakin Puhas Oy:n kilpailuttamalla urakka-alueella samaan aikaan kun siirrytään kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.

Päätös:

Jukka Mutanen teki esityksen, että asia jätetään pöydälle. Paavo Örn kannatti esitystä.

Koska oli tehty esittelijän esityksestä poikkeava kannatettu esitys, tuli suorittaa äänestys.

Äänestystavaksi valittiin kättennostoäänestys.

Suoritetussa kättennostoäänestyksessä jätehuoltosuunnitelijan päätösehdotus sai 2 ääntä (Hokkanen, Mainonen).

Jukka Mutasen esitys sai 7 (seitsemän) ääntä (Räty, Örn, Mutanen, Könönen, Pesonen, Krohns, Deleanu).

Näin jätelautakunta hyväksyi äänin 7 – 2 Mutasen tekemän esityksen.

Merkittiin, että Jenni Mainonen pyysi merkitsemään pöytäkirjaan eriävän mielipiteensä päätökseen.

Lautakunta piti kokousta vuon 20.44-20.51