



Asia

Asunto Oy Joensuun Koskikaran tekemä hallintokantelu Joensuun alueellisen jätelautakunnan toiminnasta.

Hallintokantelu

Asunto Oy Joensuun Koskikara toimitti 18.1.2021 Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (jäljempänä ELY-keskus) 12.1.2021 päivätyn kantelukirjelmän Joensuun alueellisen jätelautakunnan toiminnasta.

Hallintokantelussa todetaan muun ohessa, että As Oy Joensuun Koskikara (jäljempänä Koskikara) on saanut tietoonsa, että Puhas Oy on tarkoituksellisesti ja vastoin jätehuoltomääräyksiä jättänyt biojäteasiat pussittamatta marras- ja joulukuussa 2020. Koskikara on pyytänyt tarkoituksellisesta pussittomuudesta koskevaa päätöstä Joensuun alueelliselta jätelautakunnalta, mutta kuten asiakirjaliitteestä 1 ilmenee, päätöstä ei ole tehty, koska se ei lain mukaan ole mahdollista kuin yksittäisissä tapauksissa. Koskikara ei näe myöskään voivansa valittaa asiasta ympäristöviranomaiselle, koska liitteen 2 mukaisesti ja Puhas Oy:n mukaan, myös ympäristöviranomaisen on saanut tästä toiminnasta tiedon ja antanut sille hyväksyntänsä.

Koskikara kääntyy asiassa ELY-keskuksen puoleen, joka on jätelain mukaan valvova viranomaisen. Koskikara pyytää, että ELY-keskus ryhtyisi toimiin Puhas Oy:n jätehuoltomääräysten ja lain vastaisen toiminnan takia ja tutkisi, onko alueellinen jätelautakunta kantelumme mukaisesti toiminut asiassa jätelain/-asetuksen ja jätehuoltomääräysten mukaisesti.

Asian selvittäminen

Selvityspyyntö

Pohjois-Karjalan ELY-keskus varasi Joensuun alueelliselle jätelautakunnalle hallintolain (434/2003) 34 §:n nojalla tilaisuuden antaa kirjallisen selvityksen kantelukirjeessä esitetyistä seikoista.

Selvitystä pyydettiin erityisesti siitä, onko biojäteastioiden tyhjennyskäytäntöjen osalta tehty alueellisen jätelautakunnan toimialueella muutoksia tai väliaikaisia kokeiluja. Jos on, niin koska ja miten niistä on osapuolten kesken sovittu ja miten muutos/kokeilu on käytännössä toteutettu.

Selvitys

Joensuun alueellinen jätelautakunta antoi ELY-keskukselle asian johdosta selvityksen (25.2.2021 § 5). Selvityksessä todettiin muun ohella, että voimassa olevien Joensuun

alueellisen jätelautakunnan jätehuoltomääräysten 25 §:n 7 momentin mukaan biojäteastiassa on käytettävä biohajoavaa suojasäkkiä ja biojäte on pakattava biohajoavaan pussiin tai kääreeseen ennen sen sijoittamista biojäteastiaan. Jätehuoltomääräysten uudistaminen on käynnissä ja jätehuoltoyhtiö Puhas Oy on esittänyt jätelautakunnalle, että biojäteastioissa käytettävän suojasäkin tarpeellisuutta selvitettäisiin ennen jätehuoltomääräysten uudistamista.

Ehdotettua kokeilua suunniteltiin elo-syyskuussa 2020 jätelautakunnan ja Puhas Oy:n normaalin yhteistyön yhteydessä. Puhas Oy toteutti kokeilun 1.11.–31.12.2020. Kokeilu koski vain suojasäkin pois jättämistä biojäteastiasta – ei biojäteastioiden tyhjennyskäytäntöjä muuten. Kokeilussa oli mukana noin 200 kiinteistöä ja siitä tiedottamisesta, havainnoinnista ja raportoinnista vastasi Puhas Oy. Selvityksen liitteen mukaan kokeilussa mukana olevia kiinteistöjä tiedotettiin etukäteen ja ohjeistettiin biojätteiden pakkaamisesta ja nesteiden valuttamisesta.

Jätehuoltoviranomainen arvioi syksyllä 2020, ettei kokeilua varten voinut tehdä jätehuoltomääräyksistä poikkeamispäätöstä, koska sen tulkinnan mukaan kyse ei ole jätelain 91.3 §:ssa määräyksistä poikkeamisen edellytyksenä esitetystä yksittäistapauksesta.

Hallintokantelu ja Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen toimivalta kanteluasiassa

Hallintolain 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Hallintokantelu on laillisuusvalvonnan keino, jolla tarkoitetaan ylemmälle tai muulle valvovalle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiäntoa virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. (HE 50/2013, Yksityiskohtaiset perustelut).

Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino, joten sen johdosta hallintotoiminta tai päätöstä ei voida muuttaa tai kumota. Kanteluviranomaisella ei ole myöskään toimivaltaa määrätä asian johdosta vahingonkorvauksia. Valvovan viranomaisen ratkaisu sisältää ainoastaan kannanoton siihen, onko kantelun kohteena olevassa toiminnassa noudatettu lakia ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Valvova viranomainen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa kantelun käsittely raukeaa.

Jätelain 22 §:ssä on säädetty valtion viranomaisten tehtävistä. Säännöksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa ja edistää tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista toimialueellaan. Jätelain 24 §:ssä on säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sekä kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986) tarkoitetulle kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle toimivalta valvoa jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

Yllä esitettyyn viitaten Pohjois-Karjalan ELY-keskus lausuu toimivaltaansa kuuluvien asioiden osalta arvionsa siitä, onko hallintokantelussa kuvatussa asiassa toimittu muun ohessa jätelain, hallintolain tai niiden nojalla annettujen säännösten ja määräyksien mukaisesti. Viranomaisen toimintaa arvioidaan muun muassa hyvälle hallintotavalle asetettujen vaatimuksien perusteella.

Asiaan liittyviä oikeusohjeita

Jätelain 91 §:n 1 momentin nojalla kunta voi antaa jätelain täytäntöön panemiseksi tarpeellisia paikallisista oloista johtuvia, kuntaa tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä esimerkiksi toimista roskaantumisen ehkäisemiseksi sekä jätelain 32 §:ssä tarkoitetussa toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen määrän vähentämisestä, lajittelusta, säilyttämisestä, keräyksestä, kuljetuksesta, hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä sekä näitä koskevista teknisistä vaatimuksista.

Jätelain 91 §:n 3 momentissa on säädetty, että kunnan jätehuoltomääräyksissä määrätty viranomaisen voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen jätehuoltomääräyksen noudattamisesta siinä mainituin perustein.

Joensuun alueellinen jätelautakunta on 10.12.2015 (§ 49) pidetyssä kokouksessaan hyväksynyt jätelain 91 §:n nojalla Joensuun alueellisen jätelautakunnan jätehuoltomääräykset. Määräykset on kuulutettu 17.12.2015 ja ne on tullut voimaan 1.2.2016. Kyseisten jätehuoltomääräyksiä 25 §:n mukaan biojäteastiassa on käytettävä biohajoavaa suojasäkkiä ja biojäte on pakattava biohajoavaan pussiin tai kääreeseen ennen sen sijoittamista biojäteastiaan. Jätehuoltomääräyksiä 47 §:n mukaan jätehuoltoviranomainen voi yksittäistapauksessa perustellusta ja erityisestä syystä myöntää poikkeuksen näiden jätehuoltomääräysten noudattamisesta. Jätehuoltomääräyksistä poikkeaminen ei saa vaarantaa asianmukaista jätehuollon järjestämistä, aiheuttaa vaaraa tai haittaa ympäristölle tai terveydelle eikä aiheuttaa roskaantumista.

Hallintolain 2 luvussa on säädetty hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 7 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:ssä. Kyseisen säännöksen mukaan viranomaisen on muun ohella edistettävä toimintansa

avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Viranomaisen on myös tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Asian oikeudellinen arviointi

Hallintokantelussa on pyydetty ELY-keskusta selvittämään, onko Joensuun alueellinen jätelautakunta toiminut asiassa jätelain, -asetuksen ja jätehuoltomääräysten mukaisesti ja ryhtymään toimiin Puhas Oy:n jätehuoltomääräysten ja lain vastaisen toiminnan takia.

Jätehuoltomääräykset ovat lainsäädäntöä, kuten jätelakia ja jäteasetusta, tarkentavia määräyksiä, jotka ovat velvoittavia. Voimassa olevien jätehuoltomääräysten 25 §:n mukaan biojäteastiassa on käytettävä biohajoavaa suojasäkkiä ja biojäte on pakattava biohajoavaan pussiin tai kääreeseen ennen sen sijoittamista biojäteastiaan. Jos suojasäkkiä ei käytetä, edellyttää se aina jätehuoltoviranomaisen myöntämää poikkeusta edellä mainitun säännöksen noudattamisesta.

Jätelain 91.3 §:n mukaan kunnan jätehuoltomääräyksissä määrätty viranomainen voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen jätehuoltomääräyksen noudattamisesta siinä mainituin perustein. Voimassa olevien jätehuoltomääräyksiensä 47 §:n mukaan jätehuoltoviranomainen voi yksittäistapauksessa perustellusta ja erityisestä syystä myöntää poikkeuksen näiden jätehuoltomääräysten noudattamisesta. Valtaosa myönnettävistä poikkeuksista kohdistuu yksittäisten kiinteistöjen tekemiin hakemuksiin ja yksittäisiin kiinteistöihin koskeviin poikkeamistarpeisiin, mutta säännöksen soveltamisala ei rajaa pois esimerkiksi kuntajätehuollon operatiivisesta toiminnasta vastaavaa jätehuoltoyhtiötä (tässä tapauksessa Puhas Oy) tai muutakaan toimijaa. ELY-keskuksen tulkinnan mukaan nyt kyseessä oleva biojäteastioihin liittyvä kokeilu on edellä mainittujen jätelain ja jätehuoltomääräyksissä tarkoitettu yksittäistapaus, vaikka yksittäinen kokeilu sinänsä sisälsikin kokonaisuudessaan yhteensä noin 200 eri kiinteistöä. Vaikka kokeilua suunniteltiin yhteistyössä Puhas Oy:n kanssa ja kokeilusta tiedotettiin Joensuun ja Liperin kuntien ympäristönsuojeluviranhaltijoita, se ei ELY-keskuksen näkemyksen mukaan poistanut tässä tapauksessa poikkeuksen myöntämisen tarvetta. Näin ollen kokeilun toteuttaminen olisi edellyttänyt jätehuoltoviranomaisen tekemää muutoksenhakukelpoista poikkeuspäätöstä.

Selvityksen liitteen mukaan kokeilussa mukana olevia kiinteistöjä tiedotettiin etukäteen ja ohjeistettiin biojätteiden pakkaamisesta ja nesteiden valuttamisesta. ELY-keskukselle toimitetussa Puhas Oy:n logistiikkapäällikön 20.11.2020 lähettämästä sähköpostiviestistä käy ilmi, että Puhas Oy ei ole tiedottanut asiasta jokaista taloyhtiötä, vaan tiedotus hoidettiin mediatiedotteilla, uutisoinnilla Puhas Oy:n nettisivuilla ja sosiaalisessa mediassa. Ottaen huomioon mm. perustuslain (731/1999) 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan toteutumisen, viranomaiselle säädetyn tiedottamisvelvollisuuden ja viranomaistoiminnan

avoimuusvaatimuksen, viranomaisen on huolehdittava, että myös kyseisissä kokeilutapauksissa kaikkia kokeilussa mukana olevia kiinteistöjen omistajia tiedotetaan riittävän ajoissa ja riittävällä tavalla (esimerkiksi kirjeellä) ennen kokeilun alkua.

Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen ratkaisu hallintokanteluun

Biojäteastioiden säkittämättä jättämistä koskeva kokeiluhanke olisi ELY-keskuksen tulkinnan mukaan edellyttänyt poikkeamisen myöntämistä jätehuoltomääräyksistä. ELY-keskus saattaa Joensuun alueelliselle jätelautakunnalle tietoon edellä mainitun käsityksensä jätelaissa säädetystä jätehuoltomääräyksen poikkeamismenettelystä.

ELY-keskus pitää kannatettava, että jätehuoltoon liittyviä toimintoja sekä toimintatapoja kehitetään myös käytännön kokeilujen kautta voimassa oleva lainsäädäntö huomioiden. Kokeiluista saatuja tietoja voidaan hyödyntää mm. jätehuoltomääräyksen uudistamistarpeiden tarkastelussa ja erilaiset kokeilut mahdollistavat myös kiinteistöjen käyttäjien osallistamisen tehokkaamman ja toimivamman jätehuoltojärjestelmän luomisessa.

Muutoksenhaku

Hallintolain 53 d §:n mukaan hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Merkintä asiakirjan hyväksynnästä on asiakirjan viimeisellä sivulla. Asian on esitellyt lakimies Heikki Holopainen ja ratkaissut johtaja Janne Kärkkäinen.

Jakelu

Joensuun alueellinen jätelautakunta

Asunto Oy Joensuun Koskikara

Puhas Oy

Tämä asiakirja POKELY/59/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument POKELY/59/2021 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Kärkkäinen Janne 04.03.2021 12:42

Esittelijä Holopainen Heikki 04.03.2021 11:41