



MUISTIO PUTKIKERÄYSJÄRJESTELMÄÄN LIITTYVISTÄ OIKEUDELLISISTA KYSYMYKSISTÄ – JÄTETAKSAN KOHTUULLISUUS JA JULKISOIKEUDELLINEN JÄTEMAKSU KUSTANNUSTEN KATTAMISESSA

1 Kysymyksenasettelu

Pirkanmaan Jätehuolto Oy ("PJH", asiakas) on pyytänyt HPP Asianajotoimisto Oy:tä ("HPP") laatimaan muistion putkikeräysjärjestelmän taksaan ja järjestelmän kustannusten kattamiseen liittyvistä kysymyksistä. Asiakkaan kanssa on sovittu, että muistiossa tarkastellaan seuraavia kysymyksiä:

- 1) jätelain (646/2011, JL) 78 ja 79 §:n soveltaminen putkikeräysjärjestelmien osalta eriytyneen jätetaksan sekä putkikeräysjärjestelmään kohdistuvan jätemaksun tasapuolisuuden ja kohtuullisuuden näkökulmasta.
- 2) putkikeräysjärjestelmän yhtiöoikeudellinen pohja yksityisoikeudellisine velvoitteineen ja julkisoikeudellinen jätemaksu putkikeräysjärjestelmän ylläpitokustannusten kattamisessa sekä putkikeräysjärjestelmän operointi osana julkisoikeudellisella maksua vs. yksityisoikeudellisen järjestelmän sisälle kuuluvat maksuvelvollisuudet.

2 Keskeiset johtopäätökset ja ratkaisuvaihtoehtojen haarukointi

2.1 Johtopäätökset

- Jätemaksut ovat julkisoikeudellisia maksuja, joiden perusteista säädetään jätelaissa.
- Jätemaksulla voidaan lain mukaan kattaa kunnalle jätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset.
- Kunnan jätehuoltovastuu rajautuu tavanomaisesti siten, että kunnan vastuulle kuuluvaan jätehuoltoon ei kuulu jätekeräyksen järjestäminen kiinteistöllä ts. kunnan jätehuoltovastuu alkaa keräyspisteestä.
- Jätehuollon kustannuksina ei voida taksan mukaisena jätemaksuna periä sellaisia kustannuksia, jotka eivät ole osa lakisääteistä kunnan jätehuoltovastuun piiriin kuuluvaa kustannusta.
- Putkikeräysjärjestelmän osalta kunnan vastuu alkaa edellä todetun mukaisesti tulkiten jätteen koonta-asemalta. Jos näin on, jätehuoltomaksuna ei voida periä tätä



HPP ASIANAJOTOIMISTO

ennen tapahtuvan jätteen keräyksen (putkijärjestelmän) aiheuttamia kustannuksia.

- Edellä todetun perusteella vaikuttaa siltä, että nykyinen käytäntö, jossa putkikeräysjärjestelmän käyttökustannukset ovat osa taksan mukaista maksua, on jätelain vastainen.
- Oikeustila ja rajanveto kunnan vastuulle kuuluvan jätehuollon osalta putkikeräysjärjestelmän tapauksessa ei kuitenkaan ole kaikilta osin yksiselitteinen. Tähän nähden voisi olla mahdollista, että asiasta määrättäisiin kunnan jätehuoltomääräyksissä.
- Edellä todetusti on mahdollista, tai jopa todennäköistä, että putkikeräysjärjestelmän ylläpidon kustannukset eivät ole sellaisia kustannuksia, joita näillä julkisoikeudellisilla maksuilla voidaan rahoittaa. Tämän arvion kannalta putkikeräisyhtiön yhtiöoikeudellisella muodolla ei ole merkitystä.
- Putkikeräysjärjestelmä voidaan nähdä "lisäpalveluna" normaalin kunnan jätehuoltovastuun ja -palvelun lisäksi. Lisäpalvelua käyttämällä jätteen haltijan on helpompi toimittaa jäte keräyspisteeseen, josta kunnan jätehuollon järjestämisvastuu alkaa.
- Lisäpalvelusta ovat sopineet yhtiöoikeudellisesti putkikeräisyhtiön osakkaat. Sopiminen on ollut pakon sanelemaa, koska kaava ja maanluovutus sopimukset ovat putkikeräysjärjestelmää eli lisäpalvelua edellyttäneet. Se, että kyse on ollut pakon sanelemasta sopimisesta, ei kuitenkaan vaikuta siihen, onko putkikeräysjärjestelmä ja sen toiminta kunnan jätehuoltovastuulla, jolloin sitä voitaisiin rahoittaa julkisoikeudellisella jätemaksulla.
- Mikäli putkikeräysjärjestelmä ei ole kunnan jätehuoltovastuulla, kysymys on edellä kuvatusti yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvasta palvelusta, jonka kustannukset tulisi rahoittaa muutoin kuin jätetaksalla.
- Mikäli päädytään siihen, että putkikeräysjärjestelmän rahoituksessa halutaan pitää nykyisessä jätetaksan perustuvassa mallissa, kannattaisi jätehuoltomääräyksillä selkeyttää sitä, mistä kunnan jätehuoltovastuun katsotaan alkavan (syötöputket).
- Mikäli pysytään nykyisessä mallissa, arvioitavaksi tulee myös jätemaksujen kohtuullisuus. Kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden määrittely on lainsäädännössä korostetun joustavaa. Vaikka lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä asetetaan joitain suuntaviivoja arvioinnille, voidaan samoilla perusteilla tukea osin erisuuntaisia argumentteja.
- Selvää on, että yksiselitteistä vastausta siihen, onko nykyinen noin 1,5–3 kertainen maksu kohtuuton, ei ole mahdollista antaa. Samoin on selvää, että mitä suurempia korotuksia on tarpeen tehdä ja mitä suurempi suhteellinen ero



HPP ASIANAJOTOIMISTO

putkikeräysjärjestelmän jätemaksuissa on muiden vastaavien kiinteistöjen jätemaksuihin, sitä todennäköisempää on, että maksujen katsotaan olevan kohtuuttomia ja siten lainvastaisia.

- Putkikeräysjärjestelmän kohdalla voidaan kuitenkin esittää myös selkeitä perusteita sille, miksi maksut voivat poiketa merkittävästikin tavanomaisesta jätetak-sasta. Näistä keskeisimpiä on jätelainsäädännön lähtökohtana oleva aiheuttamis-periaate ja periaate maksujen täysimääräisestä kattamisesta. Koska järjestelmän käyttö on kalliimpaa, myös sen piirissä olevilta voidaan periä korkeampi maksu.
- Maksua määriteltäessä voidaan ottaa huomioon järjestelmän erityispiirteet, kuten keräysvälineet, joina voitaneen pitää myös putkikeräysjärjestelmää. Maksun tulee vastata palvelun tasoa, putkikeräysjärjestelmän kohdalla tavanomaista korkeam-pana palvelun tasona voidaan pitää järjestelmää itsessään. Lisäksi korkeamman maksun perusteena voi olla muutoin parempi palvelutaso, kuten järjestelmän helppous ja kiinteistöillä säästettävä tila.
- Toisaalta verrattaessa putkikeräysjärjestelmää PJH:n alueella käytössä olevaan lähikeräysjärjestelmään ja sen tarjoamaan palvelutasoon voidaan todeta, että jär-jestelmien tosiasiallisesti tarjoaman jätehuollon palvelutason välillä ei juurikaan ole eroja. Molemmissa järjestelmissä käyttäjät toimittavat jätteet lähialueella sijait-seviin keräys(/syöttö)pisteisiin. Myös lähikeräysjärjestelmässä keräyspisteet ovat varsin lähellä järjestelmää hyödyntäviä kiinteistöjä (kävelymatka). Toisin sanoen, mikäli järjestelmien tarjoamaa palvelutasoa tarkastellaan yksinomaan käyttäjän nä-kökulmasta eikä putkikeräysjärjestelmää ”itsessään” katsota perusteeksi parem-malle (poikkeavalle) palvelutasolle, ei järjestelmän tarjoama palvelutaso poikkea lähikeräysjärjestelmällä saavutettavasta palvelutasosta. Tähän nähden voidaan perustellusti päätyä myös siihen lopputulokseen, että putkikeräysjärjestelmän kor-keammat maksut ovat kohtuuttomia jo nykyisellään.
- Lainsäädännön tai oikeuskäytännön (mm. C-335-/16) perusteella investointikus-tannusten ja niihin liittyvien rahoituskustannusten kattamiseen jätetaksaan perus-tuvilla maksuilla ei ole estettä, mutta tältäkin osin tulee ottaa huomioon kustan-nusten kohtuullisuutta koskeva rajoite. Tietylle ryhmälle, joka tarkoittaa esimer-kiksi putkikeräysjärjestelmän käyttäjiä, aiheutuvat kustannukset eivät saa olla kohtuuttomia. Kohtuuttomuutta tulee arvioida suhteessa syntyvän jätteen mää-rään. Tämä tarkoittaa putkikeräysjärjestelmän tapauksessa sitä, että lähtökohtai-sesti järjestelmän investointikustannuksiin liittyvien rahoituskulujen rahoittaminen taksan mukaisilla maksuilla on mahdollista. Ottaen huomioon, että järjestelmän käyttäjien tuottama jätemäärä ei kuitenkaan poikkea muiden järjestelmien piirissä olevien käyttäjien tuottamasta jätemäärästä, maksut eivät saisi investointiin liitty-vien kustannusten perusteella nousta kohtuuttomasti suuremmiksi kuin muilla alu-eilla.
- Jättemaksun korottaminen nykyisestä tasosta on edellä todettu huomioon ottaen kuitenkin mahdollista, eikä välttämättä tarkoita, että maksu katsottaisiin kohtuut-tomaksi. Ennen mahdollista korotusta kannattaisi kuitenkin tehdä



HPP ASIANAJOTOIMISTO

jätehuoltomääräyksiin edellä kuvattu muutos sekä perustella maksun korotus nimenomaan palvelun erityispiirteiden ja kustannusvastaavuuden kautta.

- Korotusten lainmukaisuudesta saadaan kuitenkin varmuus vasta mahdollisen tuomioistuinmenettelyn kautta.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

2.2 Alustavien ratkaisuvaihtoehtojen haarukointia jätelain näkökulmasta

Vaihtoehto	Pros	Cons
Jatketaan nykyiseen tapaan	<ul style="list-style-type: none">- olemassa olevat menettelyt, käytännöt ja sopimukset- tulot "vakaat", sillä maksut perustuvat jätetaksaan	<ul style="list-style-type: none">- todennäköisesti putkikeräysjärjestelmä ei kuulu kunnan jätehuoltovastuuseen- tällöin taksamaksujen käyttö sen kustannusten kattamiseen ei ole jätelain mukaista- edellyttää maksujen korottamista tai muuta rahoitusta- jo nykyisten maksujen kohdalla saatetaan olla lähellä sitä, että maksut katsottaisiin kohtuuttomiksi (ainakin, kun maksut kolmikertaisia tavanomaiseen kiinteistöittäiseen keräykseen nähden)
Nykyinen + putkikeräysjärjestelmää koskevan taksan korottaminen	<ul style="list-style-type: none">- talouden tasapainotus, mutta nykyiset menettelyt- korotuksia voidaan perustella mm. palvelutasolla (laatu, helppous, ympäristöystävällisyys)- kun tarjotaan putkikeräystä, tulee maksaa sen mukaisesti (vastaa palvelutasoa)- voidaan perustella kustannusvastavuudella ja aiheuttaja maksaa periaatteella, myös investointien kustannukset mukana	<ul style="list-style-type: none">- todelliset erot palvelutasossa eivät ole merkittäviä (vrt. lähikeräysjärjestelmä)- investointien kustannukset eivät saa nostaa maksua kohtuuttomaksi, sillä käyttäjien tuottamassa jätemäärässä ei ole eroa järjestelmien välillä- tasapuolisuuden ja kohtuullisuuden käsitteet oikeudellisesti hyvin joustavia, joten niiden tai nykyisen oikeuskäytännön perusteella on mahdotonta tehdä yksiselitteisiä tulkintoja siitä, milloin



HPP ASIANAJOTOIMISTO

	<ul style="list-style-type: none">- taksa voi olla periaatteessa merkittävästikin korkeampi, jos tähän objektiiviset perusteet (tässä järjestelmä itsessään ja palvelutaso)- yleisesti oikeuskäytännössä on korostettu jäsenvaltioiden harkintavallan laajuutta sekä kunnalla olevaa harkintavaltaa maksujen osalta. Näillä perusteilla merkittävästikin suurempaa maksua voidaan pyrkiä perustelemaan.	<ul style="list-style-type: none">maksut katsottaisiin juridisesti kohtuuttomiksi- maksujen korotusten saaminen läpi jätehuoltolautakunnassa on todennäköisesti poliittisesti haastavaa- taksasta voidaan valittaa, taksan lainmukaisuus (taksaan perustuvien maksujen yleinen kohtuullisuus ja tasapuolisuus) ratkaistaan vasta tässä yhteydessä- lisäksi edellä todetut järjestelmän lainmukaisuuteen liittyvät haasteet
Nykyinen + putkikeräysjärjestelmää koskevasta erillisestä taksasta luopuminen (yleinen jätetaksa)	<ul style="list-style-type: none">- kustannusten tasaisempi kohdistuminen, ei taksojen eriytymistä- todennäköisesti olisi alueiden asukkaita miellyttävä malli	<ul style="list-style-type: none">- edellyttäisi muiden taksojen mukaisen maksujen korotusta eli ristiinkompensaatiota- yleisessä taksassa maksut tyhjenysten ja astiakoon perusteella, ei sellaisenaan soveltuisi (eli edellyttää käytännössä oman maksun)- (alue)poliittiset haasteet



HPP ASIANAJOTOIMISTO

<p>Nykyinen + määräys jätehuoltovastuun siirtymisestä putkikeräysjärjestelmässä jätehuoltomääräyksissä</p>	<ul style="list-style-type: none">- jätehuoltomääräyksissä voitaisiin selkeyttää jätehuoltovastuun siirtymistä kunnalle putkikeräysjärjestelmän syötötpisteessä- määräyksellä selkeytettäisiin menetelyn lainmukaisuutta- kannattaa harkita, mikäli valitaan joku nykyiseen taksamalliin perustuvat vaihtoehdot	<ul style="list-style-type: none">- ei ole yksiselitteistä, onko ko. määräyksen sellainen jätelain toimeenpanoa koskeva määräys, jonka antaminen kunnan määräysvallassa- toimivallan tarkempi selvittäminen perusteltua, mutta lopullisesti asia ratkaisee tuomioistuin, mikäli valitetaan- kustannusten tasapainotus edellyttää taksan korottamista
<p>Putkikeräysjärjestelmän käyttö rahoitetaan osakkailta kerättävillä maksuilla (vastikkeet)</p>	<ul style="list-style-type: none">- jos katsotaan, että järjestelmä ei ole kunnan jätehuoltovastuulla, palvelun rahoittaminen yksityisoikeudellisilla maksuilla selkeyttää asetelmaa jätelainsäädännön näkökulmasta- putkiyhtiön osakkaat maksavat palvelut (ml. rahoituskustannukset) putkiyhtiön osakassopimuksessa määritellysti (esim. vastike, maksu)	<ul style="list-style-type: none">- tosiasiallisesti palvelun käyttö edelleen pakollista, veloitteet yksityisoikeudellisin sopimuksin- edellyttää muutoksia sopimukseen ja ottaen huomioon, että käytännössä myös hinnankorotuksia, voi sopiminen olla vaikeaa
<p>Siirrytään kokonaan toiseen järjestelmään (esim. lähikeräys)</p>	<ul style="list-style-type: none">- jätelainsäädännön näkökulmasta putkikeräysjärjestelmästä luopumiselle ei ole estettä- jätehuollosta asukailta perittävät maksut todennäköisesti laskevat	<ul style="list-style-type: none">- edellyttää muutoksia kaavaan ja sopimukseen (osakassopimus jne.)- järjestelmästä luopumiseen liittyvät vastuut?- poliittinen vastustus?



3 Putkikeräysjärjestelmien eriytyneen jätetaksan sekä putkikeräysjärjestelmään kohdistuvan jätemaksun tasapuolisuuden ja kohtuullisuuden tarkastelu

3.1 Asian tausta

Pirkanmaan Jätehuollolla on kaksi tytäryhtiötä, jotka molemmat operoivat toisistaan erillisiä jätteiden putkikeräysjärjestelmiä kaavoissa määritellyillä alueilla: Tampereen Vuoreksen alueella toimii Pirkan Putkikeräys Oy ja Tampereen Ranta-Tampellassa Ranta-Tampellan Putkikeräys Oy. Kyseessä oleville putkikeräysjärjestelmille kaavoitetuilla alueilla sijaitsevien kiinteistöjen haltijoiden liittymisvelvollisuus putkikeräysjärjestelmään kytkeytyy kaavamääräyksiin ja kaupungin maanvuokrasopimukseen. Järjestelmää valittaessa on ollut tiedossa, että järjestelmä on selvästi perinteistä järjestelmää kalliimpi. Järjestelmät ovat kuitenkin osoittautuneet ennakoituakin kalliimmiksi mm. viivästymiseen liittyvistä syistä.

Eryteisesti Ranta-Tampellan taloyhtiöt ovat esittäneet, että taksan mukainen jätemaksu on kohtuuton ja asettaa yhtiöt taloudellisesti eriarvoiseen asemaan muihin yhtä paljon jätettä tuottaviin taloyhtiöihin verrattuna. Putkikeräysjärjestelmän piiriin kuuluvissa kiinteistöissä taksan mukainen vuosimaksu on katsottu huomattavasti korkeammaksi putkikeräysjärjestelmän ulkopuolisiin kiinteistöihin nähden.

Jättemaksuista on määrätty Alueellisen jätehuoltolautakunnan 1.1.2024 voimaan tullessa kuntavastuulliset jätehuoltopalveluita koskevassa jätetaksassa ("yleinen jätetaksa"). Jätetaksa sovelletaan Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n toimialueen osakaskunnissa. Pirkanmaan Jätehuolto Oy hoitaa osakaskuntien lukuun kunnan järjestämän jätehuollon jätelain 5 lukuun perustuen. Yleisen jätetaksan 2 §:ssä todetaan, että jätteiden alueellisen putkikeräysjärjestelmän piiriin kuuluvien kiinteistöjen taksa on esitetty erikseen (Tampereen Vuores ja Tampereen Ranta-Tampella).

Putkikeräysjärjestelmän jätetaksa (1.1.2024 alkaen) sovelletaan Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n toimialueella Tampereen Vuoreksen ja Ranta-Tampellan alueella. Jätetaksan 1 § mukaan jätehuoltoviranomainen määrää jätemaksut maksettavaksi Pirkanmaan Jätehuolto Oy:lle. Jätetaksa on kokonaisjätemaksu (5 §), joka sisältää 4 §:n mukaisesti kuntavastuullisen jätehuollon järjestämisen ja toteutuksen kaikki jätelain mukaiset kustannukset, jotka muodostuvat jätteen keräyksestä, kuljetuksesta ja käsittelystä sekä tiedotuksesta, neuvonnasta ja hallinnosta. Jättemaksulla katetaan myös kaatopaikkojen käytöstä poistaminen ja jälkihoito sekä jätehuoltoviranomaisen toiminta. Taksan mukainen jätemaksu koostuu perusmaksuosuudesta, jätteen kuljetuksesta, käsittelystä sekä putkikeräysjärjestelmän ja sitä täydentävien lähikeräyspisteiden ylläpidosta. Taksan mukaisella perusmaksulla katetaan tiedotusta ja neuvontaa, kotitalouksien vaarallisten jätteiden jätehuoltoa, jäteasemien ja ekopisteiden hoitoa, kotitalouksien poistotekstiilin erilliskeräystä ja käsittelyä sekä jätehuoltoviranomaisen kustannukset.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Putkikeräysjärjestelmän jätetaksan 13 §:n mukaan yli 15 asuinhuoneistoa sisältävien kiinteistöjen (”suurkiinteistö”) vuosimaksu on 3,25 euroa (alv 0 %) asemakaavan mukaista kerrosneliömetriä kohden. Alle 15 asuinhuoneistoa sisältäville kiinteistöille sekä pienikiinteistöille on asetettu erillinen jätetaksa, joka on 290,13 (alv 0 %) euroa vuodessa per huoneisto.

Putkikeräysjärjestelmän taksan kohtuullisuuteen liittyviä kysymyksiä on käsitelty jätehuoltolautakunnassa jo aiemmin. Alueellinen jätehuoltoviranomainen on alueellisen putkikeräysjärjestelmän jätetaksa koskevalla päätöksellään (§6, 10.2.2021) kohtuullistanut taksan esitettyjä hinnankorotuksia pienikiinteistöjen osalta eikä ole hyväksynyt taksaan sisällytettäväksi täysimääräisesti putkikeräysjärjestelmän investoinnista aiheutuvaa vuosittaista rahoituskulua. Perusteluissa on todettu muun ohella, että haasteen taloudellinen suuruus ja järjestelmän luonne ensimmäisenä jätteiden putkikeräysjärjestelmän tutkimus- ja kehityshankkeena Pirkanmaalla puoltaisivat sitä, että alueen asukkaat eivät ainoastaan vastaisi järjestelmän rahoittamisesta.

Asiakkaalta saadun tiedon mukaan putkikeräysjärjestelmän vuosikustannus on:

- Vuoreksessa suurikiinteistöille 1,5–3 kertainen ja pienikiinteistöille 1,6–1,8 kertainen vaihtoehtoiseen keräystapoihin verrattuna. Hintavertailu tehty 2024 hintatasolla, joka ei putkikeräyksen osalta edes kata kaikkia toiminnan aiheuttamia kustannuksia.
- *Ranta-Tampellan* alueen taloyhtiöiden jätemaksut nousevat putkikeräyksen alkaessa (syksy 2024) noin 2,5–3 kertaiseksi verrattuna tällä hetkellä toimitettuun perinteiseen kiinteistöittäiseen keräykseen, jolla jätehuolto on väliaikaisesti järjestetty koonta-aseman viivästymisestä johtuen.

3.2

Jättemaksuja ja niiden kohtuullisuutta koskevat keskeiset säännökset ja lain esityöt

Kustannusten täysimääräinen kattaminen

Jätelainsäädännön yleisenä lähtökohtana on jätedirektiivin (2008/98, muutoksineen) 14 artiklan ja siihen sisältyvän aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, että jätteen tuottaja tai haltija vastaa jätehuollon kustannuksista. Jätedirektiivin 14 artiklan 1 kohtaa täsmennettiin tältä osin osana kesällä 2018 hyväksytyä ns. jätesäädöspakettia tehdyllä jätedirektiivin muutoksella (2018/851) selventämällä, että tuottajan ja haltijan vastuu kattaa myös tarvittavasta infrastruktuurista ja sen toiminnasta aiheutuvat kustannukset.

Vastaavasti myös jätelain yleisenä lähtökohtana on kustannusten täysimääräinen kattaminen. Jätelain 20 §:ssä säädetyn aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tuottaja tai jätteen haltija vastaa jätehuollon kustannuksista mukaan lukien tarvittavasta infrastruktuurista ja sen toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Säännöksen muutosta koskevien hallituksen esityksen (714/2021) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muutoksella täsmennettiin jätedirektiivin muutosta vastaavasti, että ”jätteen tuottajan tai haltijan vastuuseen jätehuollon kustannuksista sisältyvät myös tarvittavasta



HPP ASIANAJOTOIMISTO

infrastruktuurista, kuten keräysjärjestelmistä ja käsittelylaitoksista aiheutuvat investointi- ja ylläpitokustannukset.”

Jättemaksu ja sen määräytyminen

Jättemaksusta säädetään jätelain 78 §:ssä, ja sen määräytymisestä säädetään 79 §:ssä. Jätelain 78 § mukaan kunnan on perittävä järjestämästään jätehuollosta jättemaksua, jolla katetaan sille tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Jätteen loppukäsittelystä perittävällä maksulla on katettava vähintään 21 §:ssä tarkoitetut jätteen loppukäsittelyä koskevat kustannukset.

HE:n perustelujen mukaan jättemaksun lähtökohtana on kunnan velvollisuus kantaa *järjestämästään jätehuollosta täyskatteista jättemaksua*. Palveluperusteisen jättemaksun katsotaan toteuttavan aiheuttamisperiaatetta, jonka mukaan jätehuollon kustannuksista vastaa jätteen tuottaja taikka sen nykyinen tai aiempi haltija.

Kunta voi 78 §:n mukaan periä jättemaksua myös 93 §:n 1 momentissa kunnan vastuulle säädetystä jäteneuvonnasta, 143 §:ssä säädetyn rekisterin ylläpidosta ja muista vastaavista jätehuollon järjestämiseen liittyvistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Nämä kustannukset peritään erillisenä perusmaksuna, jolla katetaan myös jätteen alueellisten vastaanottoaikojen perustamisesta ja ylläpidosta kunnalle aiheutuvat kustannukset. Jättemaksulla saa kerätä enintään kohtuullisen tuoton pääomalle.

Kunnan jättemaksun perusteet

Jätelain 79 §:n 1 momentin mukaan kunnan jättemaksun perusteita ovat jätteen laji, laatu, määrä ja noutokerrat eli lähtökohtana on, että jättemaksu määräytyy suhteessa siihen, minkä verran palvelua käyttää. Tämän lisäksi perusteina voidaan ottaa huomioon jätteen keräys- ja kuljetusolot kiinteistöillä ja kunnan keräysvälineiden käyttö sekä kiinteistöllä asuvien henkilöiden määrää, jos se on tarpeellista jätehuollon järjestämiseksi. HE:n (199/2010 vp) perustelujen mukaan pääperiaatteena jättemaksu määräytyisi sen perusteella, minkä verran asiakas käyttää kunnan jätehuolto- palveluja. Pääasiallisena maksuperusteena olisivat siten nykyisen jätelain tapaan jätteen laji, laatu, määrä ja noutokerrat. Kuten nykyisinkin, perusteina saisi lisäksi ottaa huomioon *jätteen keräys- ja kuljetusolot kiinteistöllä ja noutoalueella*, kunnan keräysvälineiden käytön sekä kuljetusmatkan kuljetettaessa jäte yksittäisenä kuljetuksena. Säännönmukaisessa jätteen kiinteistöittäisessä keräyksessä jätteen kuljetusmatkaa ei voitaisi käyttää maksun määräytymisperusteena. Kansalaisten tasavertaisen kohtelun toteuttamiseksi saman kunnan alueella asuvilta perittävien jättemaksujen ei tulisi olla riippuvaisia etäisyydestä jätteen käsittelypaikkaan.

Jättemaksun perusteina voidaan käyttää myös kiinteistöllä asuvien henkilöiden määrää, kiinteistön käyttötarkoitusta tai muuta vastaavaa perustetta, jos jätteen määrää tai laatua on vaikea luotettavasti selvittää tai jos se on tarpeellista ympäristö- tai terveyshaittojen ehkäisemiseksi tai jätehuollon järjestämiseksi. HE:n (199/2010 vp) perustelujen mukaan tämä voisi tulla kysymykseen esimerkiksi haja-asutusalueella



HPP ASIANAJOTOIMISTO

usealle jätteen haltijalle järjestettyyn yhteiseen vastaanottoaikaan tuodun jätteen jätehuollosta perittävien maksujen kohdentamisessa eri kiinteistöille ilman, että paikkaan tuotujen yksittäisten jäte-erien määrää olisi tarpeen erikseen mitata. Se, että jätemaksu voidaan määrätä muun kuin todellisuudessa tuotetun jätteen määrän tai laadun perusteella, esimerkiksi kiinteistön henkilömäärän tai käyttötarkoituksen perusteella, on vahvistettu myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä (esim. [C-254/08](#)).

Jätelain 79 §:n 3 momentin mukaisesti jätetaksan perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä jätetaksassa.

Kohtuullisuus ja tasapuolisuus

Jätemaksun kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden vaatimus perustuu jätelain 78 §:n 2 momentissa säädettyyn vaatimukseen siitä, että jätemaksun on vastattava kunnan tarjoamaa palvelutasoa. Hallituksen esityksen (199/2010 vp) perustelujen mukaan ottaen huomioon jätehuollon luonne välttämättömyyspalveluna kunnan maksujen tulee vastata tarjottua palvelutasoa. Maksujen tulisi olla palvelutasoon nähden *tasapuolisia ja kohtuullisia* niin, ettei eri asiakkaita, asiakasryhmiä tai kunnan eri alueita aseteta perusteettomasti toisistaan poikkeavaan asemaan.

Lisäksi maksujen kohtuullisuuden vaatimus ilmenee myös kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestämisestä koskevasta 35 §:stä, jonka mukaan jätteenkuljetus on järjestämistä riippumatta järjestettävä niin, että tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä *kohtuullisin ja syrjimättömin* ehdoin. HE:n (199/2010 vp) perustelujen mukaan kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa vaatimus kohdistuisi *kuntaan, jonka tulisi huolehtia kiinteistön haltijoiden tasapuolisesta kohtelusta muun muassa jätetaksan määräämisessä* ja kuljetusten kilpailuttamiseen liittyvien tarjouspyyntöjen määrittelyissä. Vaatimus palvelun kohtuullisuudesta ja syrjimättömyydestä tarkoittaisi muun ohella sitä, että eri asiakkaita, asiakasryhmiä tai eri alueita ei saisi asettaa esimerkiksi palvelun hinnoittelussa *perusteettomasti toisistaan poikkeavaan asemaan*.

Maksujen kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden vaatimus liittyy jätelain nimenomaisen sääntelyn lisäksi perustuslain 6 §:n 1 momentissa ihmisten yhdenvertaisuudesta säädettyyn sekä hallintolain 6 §:n mukaiseen yleiseen vaatimukseen hallinnossa asioiden tasapuolisesta kohtelusta. Yhdenvertaisuusperiaatteen ja tasapuolisen kohtelun ydinajatuksena on, että kohtelun tulee olla samanlaista, ellei erilaiselle kohtelulle ole laista johdettavia perusteita. Lisäksi jätelainsäädäntöön liittyvien maksuvelvoitteiden kohtuullisuuden arviointi kytkeytyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jota käsitellään jäljempänä.

Jätehuollon kustannusten kohtuullisuutta ei olla juurikaan käsitelty jätelain esitöissä 199/2010 vp. Ainoa varsinainen suora kannanotto koskien jätehuollon maksujen suuruutta koskee niiden suhteellista osuutta muista kiinteistöhuollon kustannuksista; esitöiden mukaan jätehuollon osuus kiinteistöhuollon kokonaiskustannuksista tulisi olla kolmesta viiteen prosenttia.



3.3 Kohtuullisuus ja tasapuolisuus oikeuskäytännössä

Asia [C-335-/16](#), VG Čistoća d.o.o. vastaan Đuro Vladika ja Ljubica Vladika

Asiassa oli muun ohella kysymys jätehuollosta perittävästä maksusta ja investointien rajoittamisesta. Jäteyhtiö VG Čistoća oli laskuttanut Vladikan pariskuntaa jätehuollosta säiliön tilavuuden perusteella, vaikka jätteen todellista määrää ei ollut punnittu. Vladikat vastustivat laskutuksen tiettyjä osia, kuten erilliskeräyksen, laittomasti hylätyn jätteen käsittelyn kustannuksia sekä investointimaksua.

EU-tuomioistuin toteaa ratkaisussa, että direktiivin 2008/98/EY 14 artiklaa ja 15 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät estä kansallista lainsäädäntöä, jonka perusteella jätehuollon maksut lasketaan jätteen arvioidun tilavuuden, ei todellisen määrän, pohjalta. Tämä vastaa aiemmassa oikeuskäytännössä todettua. Lisäksi tuomioistuin toteaa, että lähtökohtaisesti myös jätteen käsittelyn edellyttämien pääomainvestointien rahoittaminen maksuilla on mahdollista.

Kansallisen tuomioistuimen on päätöksen mukaan kuitenkin varmistettava, että maksut eivät ole tiettyjen ”haltijoiden” osalta ilmeisen suhteettomia suhteessa käyttäjän tuottaman jätteen määrään tai laatuun nähden, Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi *kiinteistön tyyppi, pinta-ala, käyttötarkoitus ja jättesäiliön tilavuus* sillä nämä ovat omiaan *vaikuttamaan suoraan jätehuollon ja jätteiden käsittelyn kustannuksiin*.

Tuomioistuimen ratkaisu tarkoittaa, että jätemaksuilla voidaan rahoittaa myös investointeja ja kattaa niiden rahoituskustannuksia. Kansallisesti pitää kuitenkin arvioida, eivät kustannukset ole *ilmeisen* suhteettomia suhteessa tuotettuihin jätteisiin. Ilmeisen suhteeton tarkoittaa tässä sitä, että kustannuksissa voi olla eroa eri ryhmien välillä. Ratkaisu kuvastaa kuitenkin myös sitä, että kustannusten pitäisi – ainakin yleisellä tasolla – perustua jätteiden määrään ja laatuun (jätehuollon kustannuksiin), vaikka maksut voivatkin perustua arvioituihin jätemääriin.

KHO 2022:141

Korkein hallinto-oikeus on sivunnut jätemaksun määräämisen perusteita ennakkopäätöksessä 2022:141. Kyseinen ratkaisu koski laskua, jonka jätehuoltoviranomainen oli määrännyt jätemaksuna yhtiön maksettavaksi. Kyseinen maksu ei perustunut kunnan hyväksymään jätelain mukaiseen taksaan, vaan kyse oli lautakunnan toimintakuluja sisältävästä laskusta.

Nyt kysymyksessä olevan asian kannalta päätöksessä on merkityksellistä ensinnäkin se, että KHO on todennut, että kunnalla on jätelainsäädännön perusteella *harkintavaltaa* sen suhteen, miten jätemaksujen perusteet määrätään taksassa, sekä sen suhteen *mitkä kustannukset sisällytetään niihin kustannuksiin, jotka jätemaksulla on tarkoitus kattaa*.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Päätöksen perusteella kunta voi taksapäätöksessä käyttää omaa harkintaa kustannusten määrittämisestä, toisin sanoen myös putkikeräysjärjestelmän kustannusten määrittämisestä. Lisäksi se, että kunnalla on harkintavaltaa jätemaksulla katettavien kustannusten osalta tarkoittaa, että kunnalla voi olla – ainakin periaatteessa – jossain määrin harkintavaltaa myös sen suhteen, onko putkikeräysjärjestelmän käytön kattava kuuluvan kunnan jätehuoltovastuun piiriin.

Turun hallinto-oikeus 14.12.2022 H2017/2022

Asiassa käsiteltiin jätteidenkäsittelymaksuihin väitetyksi sisältyvää ylikatetta. Hallinto-oikeus totesi, että jätelain esitöissä todetun mukaisesti olla tasapuolisia ja kohtuullisia niin, ettei eri asiakkaita, asiakasryhmiä tai kunnan eri alueita aseteta perusteettomasti toisistaan poikkeavaan asemaan. Sen sijaan jätelaissa ei edellytetä, että useamman kunnan jätehuollon käsittävän yhteistoiminta-alueen eri osille olisi vahvistettava erisuuruiset maksut silloinkaan, kun jätteiden käsittely olisi jossakin kunnassa järjestettävissä pienemmin kustannuksin kuin muissa yhteistoiminta-alueen kunnissa. Jätelain säännöksistä ei liioin seuraa, että lietteen käsittelymaksujen taso tulisi määrätä puhdistamokohtaisesti. Vaikka jätetaksassa määrätty lietteen käsittelymaksu on selvästi korkeampi kuin Liikelaitos Salon Veden lietteestä perimä käsittelymaksu, *tämä ei tarkoita, etteivätkö yhteistoiminta-alueen maksut vastaisi yhteistoiminta-alueen jätteenkäsittelystä aiheutuvia kustannuksia*. Maksujen ja tuottojen kohtuullisuutta voidaan arvioida koko liiketoiminta-alueella.

Mainitun ratkaisun perusteella voidaan ensinnäkin todeta, että jätehuollon maksut voivat poiketa aluekohtaisesti. Lisäksi maksujen kohtuullisuutta voidaan arvioida siitäkin näkökulmasta, kattavatko ne koko yhteistoiminta-alueen jätteenkäsittelystä aiheutuvat kustannukset. Mikäli katsottaisiin, että putkikeräyksen erillisestä taksasta luopumiselle ja siirtymiselle malliin, missä putkikeräyksen kustannuksia katettaisiin muun jätehuollon maksuista, olisi perusteita, voitaisiin niitä perustella em. johtopäätöksellä siitä, että kohtuullisuutta voidaan arvioida koko liiketoiminta-alueella.

Vesihuoltomaksuja koskeva oikeuskirjallisuus ja oikeuskäytäntö analogisesti

Kyseessä olevassa tapauksessa voidaan tarkastella analogisesti myös vesihuollon maksujen kohtuullisuuteen liittyvää oikeuskäytäntöä, sillä vesihuoltoa voidaan pitää riittävässä määrin jätehuoltoa vastaavana välttämättömänä palveluna, johon kiinteistöjen tulee joka tapauksessa liittyä.

Vesihuollon maksujen kohtuullisuuteen vaikuttaa oikeuskirjallisuuden mukaan ensinnäkin huoltopalveluiden hinta suhteessa niiden tuottamisen kustannuksiin, mihin liittyen vesihuoltolain (199/2001) 18 § sisältää vaatimuksen tuoton kohtuullisuudesta, jätelain 78 §:ää vastaavasti. Kohtuullisuudella tarkoitetaan kuitenkin myös sitä, että vesihuoltopalveluiden hinnoittelussa ei tulisi asettaa selvästi hyväksyttävyyden rajan ylittäviä eroja eri vesihuoltolaitosten kesken. Kirjallisuudessa kuitenkin tunnustetaan



HPP ASIANAJOTOIMISTO

vaikeudet saavuttaa tavoite ottaen huomioon vesihuoltolaitosten koot sekä toiminnan volyymit.¹

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2015:34 todetaan, että vesihuoltolain mukaan liittymismaksut voivat vaihdella alueittain. Varisniemen alueen liittymismaksu oli perusteltu alueen korkeilla rakentamiskustannuksilla, jotka johtuivat maaperäolosuhteista ja kaavan tehottomuudesta. KHO katsoi, ettei kaupungilla ollut velvollisuutta alentaa maksua vain siksi, että muilla asemakaava-alueilla perittiin alhaisempia maksuja. Näin ollen liittymismaksu ei ollut vesihuoltolain tasapuolisuusvaatimuksen vastainen.

Ratkaisu puoltaa näkemystä, jonka mukaan alueiden erityispiirteet voidaan ottaa huomioon maksujen (tässä tosin liittymismaksu) kohtuullisuutta arvioitaessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2014:172, oli kyse tilanteesta, jossa kuntajaon muutoksen myötä viisi vesihuoltolaitosta oli yhdistetty yhden kunnan liikelaitokseksi. Vesihuoltolaitosten toimintaympäristöjen ja maksurakenteiden eroista oli esitetty selvitystä, ja maksujen yhtenäistämiseen oli pyritty kohtuuttomuuksien välttämiseksi. KHO totesi, että laitos oli voinut päättää erisuuruisista perusmaksuista entisten vesihuoltolaitosten toiminta-alueilla. Päätökset kumottiin kuitenkin lainvastaisina, koska niissä ei selkeästi esitetty laskentaperusteita, todennettuja kustannuksia, eikä sitä, miten maksut noudattavat kustannusten kattamisen ja aiheuttamisperiaatteita.

Tämä viittaa siihen suuntaan, että maksujen suuruus voi vaihdella, kunhan kustannusten eroille on esitetty riittävät perusteet, eli analogisesti korkeampaa maksua on perusteltu esimerkiksi putkikeräysjärjestelmän korkeammilla käyttökustannuksilla.

¹ Gustafsson, Laitosmuotoisten vesihuoltopalvelujen kustannusten kattaminen ja toimintoja koskeva päätöksenteko. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2014, s. 34–36.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

3.4 Putkikeräysjärjestelmän jätetaksan kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden arviointia lainsäädännön ja oikeuskäytännön asettamien kriteerien perusteella

	Aiheuttamisperiaate, kustannusten täysimääräinen kattaminen	Jättemaksun yleiset perusteet	Maksun tulee vastata tarjottua palvelutasoa	Maksujen tasapuolisuus ja kohtuullisuus
Mitä tarkoittaa yleisesti jättemaksun kannalta	<p>Tulee kattaa kunnan vastuulla olevan jätehuollon kustannukset. Myös investointien kustannukset sekä rahoituskustannukset (jos eivät johda kohtuuttomuuteen) voidaan ottaa huomioon jättemaksun määrittelyssä.</p> <p>Toisaalta aiheuttamisperiaatetta voidaan yksittäisten toimijoiden osalta myös niin, että kustannuksien tulee lähtökohteisesti perustua / olla suhteellisia suhteessa tuotettavan jätteen määrään ja sen käsittelyn kustannuksiin.</p>	<p>Jättemaksun perusteina ensisijaisesti jätteen määrä, laatu ja noutokerrat.</p> <p>Voidaan ottaa huomioon keräys- ja kuljetusolot kiinteistöllä ja noutoalueella, kunnan keräysvälineiden käyttö. Toisin sanoen jättemaksun perusteisiin voi vaikuttaa myös se, miten jätteet kerätään.</p> <p>Kunnalla on sääntelyn ja oikeuskäytännön perusteella harkintavaltaa sen osalta, mitä kunnan jätehuollon järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin sisällytetään.</p>	<p>Jätelain mukaan maksun tulee jätehuollon luonne välttämättömyyspalveluna huomioon ottaen vasta palvelutasoa.</p> <p>Palvelutasolla voidaan tarkoittaa esimerkiksi tarjotun jätehuoltopalvelun helpoutta, jätteen keräyksen kattavuutta, keräysvälineiden laatua ja jätteiden noutamisen frekvenssiä.</p>	<p>Pääperiaate on, että maksujen tulee olla kohtuullisia (ei kustannustasoa ylittäviä) ja eri käyttäjäryhmiä tulee kohdella tasapuolisesti.</p> <p>Eri käyttäjäryhmien maksut voivat kuitenkin poiketa toisistaan merkittävästikin, kunhan tähän on objektiiviset perusteet. Jätelain näkökulmasta tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi alueella valittu jätteenkeräysjärjestelmä.</p> <p>EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella tulee kuitenkin varmistua, ettei johonkin käyttäjäryhmään kohdistuvat kustannukset ole ilmeisen suhteettomia suhteessa tuotettujen jätteiden käsittelyn kustannuksiin.</p>



HPP ASIANAJOTOIMISTO

<p>Mitä tarkoittaa putkikeräysjärjestelmän kannalta</p>	<p>Mikäli putkikeräysjärjestelmän katsotaan olevan osa kunnallista jätehuoltoa, toteuttaa siitä aiheutuvien kustannusten täysimääräinen kattaminen jätehuoltomaksuilla aiheuttamisperiaatetta.</p> <p>Infrastruktuurista aiheutuvat kustannukset voidaan periaatteessa kattaa jätemaksuilla, joten tällä perusteella myös putkikeräysjärjestelmän operoinnin kustannukset voitaisiin kattaa maksulla.</p> <p>Lisäksi kustannusten täysimääräinen kattamisen voidaan esittää tarkoittavan myös investointien rahoituskustannusten kattamista (asian C-335/16 mukaisesti). Toisaalta investointien kustannusten kattamista rajoittaa em. ratkaisussa lausuttu periaate siitä, että kustannukset eivät saa nousta kohtuuttomiksi jonkun käyttäjäryhmän kohdalla.</p>	<p>Voidaan esittää, että putkikeräysjärjestelmän maksut noudattelevat jätelain ja -direktiivin edellyttämällä tavalla jätteen syntyvän määrään ja laatuun (asuntojen koko ja tyyppi) perustuvaa lähtökohtaa.</p> <p>Putkikeräysjärjestelmä on muusta tavanomaisesta jätteenkeräyksestä poikkeava järjestelmä, johon perustuen (erilaiset keräysvälineet) voidaan perustella eri maksua.</p> <p>Voidaan myös esittää, varsinkin jos jätehuoltomääräyksiä päivitetään tältä osin, että kunnalla on harkintavaltansa puitteissa mahdollista katsoa, että ko. järjestelmä on yleisesti tarpeen, mikä voi olla perusteena eri maksulle.</p>	<p>Putkikeräysjärjestelmän palvelutasoa arvioitaessa voidaan ottaa huomioon ainakin seuraavia palvelutasoon vaikuttavia asioita: järjestelmän helppous ja vaivattomuus, sillä kerättävien jättejakeiden määrä, järjestelmän hyödyt piha-alueilla (ei roska-astioita, kuljetusliikennettä).</p>	<p>Voidaan esittää, että putkikeräysjärjestelmän maksut voivat poiketa muista maksuista jo sen perusteella, että kysymys on eri järjestelmästä. Tätä voidaan pitää järjestelmään liittyvänä, siinänsä objektiivisen perusteena asettaa maksut eri tasoille. Kyseisen alueen velvoite liittyä järjestelmään on ollut tiedossa jo siinä yhteydessä, kun asukkaat ovat alueelle muuttaneet.</p> <p>Kysymys on hieman vastaavasti tilanteesta kuin sähkönsiirron tai muun luonnollisen monopolin kohdalla eli ko. alueelle tehtyjen investointien ja ylläpidon kustannukset katetaan maksuilla eikä yksittäisellä asukkaalla ole mahdollisuutta valita palvelua.</p> <p>Maksujen kohtuullisuutta voidaan lähestyä myös palvelutason näkökulmasta, eli vieressä lueteltujen palvelutasoon vaikuttavien tekijöiden vuoksi korkeammat maksut eivät ole tasapuolisuuden tai kohtuuttomuuden periaatteiden vastaisia.</p>
---	---	--	--	--



HPP ASIANAJOTOIMISTO

<p>Mitä tarkoittaa verrattaessa putkikeräysjärjestelmää ja lähikeräysjärjestelmään</p>	<p>Putkikeräysjärjestelmän korkeampia kustannuksia voidaan tässäkin vertailussa perustella järjestelmän korkeammilla käyttö- ja investointikustannuksilla, jotka lähtökohtaisesti aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tulee kattaa käyttäjien toimesta.</p> <p>Vaikka investoinnit ja niihin liittyvät rahoituskustannukset ovat osa järjestelmällä katettavia kustannuksia, eivät ne kuitenkaan saa johtaa siihen, että järjestelmän käyttäjät asetetaan kohtuuttomaan asemaan. Tätä arvioidaan mm. suhteessa tuotettuun jätemäärään. Ottaen huomioon, tuotettu jätemäärä on sama lähikeräysjärjestelmän ja putkikeräysjärjestelmän käyttäjillä, ei putkikeräysjärjestelmään liittyvien investointikustannusten tule nostaa maksua kohtuuttomaksi.</p>	<p>Lähikeräysjärjestelmässä keräys on järjestetty kiinteistöjen yhteisellä keräyspaikalla, mikä vastaa pääpiirteittäin putkikeräysjärjestelmää, sillä molemmissa järjestelmissä jätteasiat sijaitsevat muualla kuin kiinteistöillä ja järjestelmät kattavat suunnilleen samojen jättejakeiden keräämisen.</p> <p>Jättemaksujen perusteiden kohdalla järjestelmät eroavat toisistaan siinä, että putkikeräysjärjestelmä on sekä investointi että ylläpitokustannusten osalta kalliimpi. Edellä todetusti maksujen eroja voidaan perustella näillä eroilla.</p> <p>Toisaalta lähtökohtana on, että jättemaksun perusteena tulisi olla jätteen määrä ja laatu. Tähän nähden eriytyneitä jättemaksuja ei voida pitää tasapuolisina verrattaessa näitä kahta järjestelmää toisiinsa.</p>	<p>Sekä putkikeräys että lähikeräysjärjestelmässä jätteiden kerääminen tapahtuu keräys/syöttöpisteistä, jotka sijaitsevat järjestelmään kuuluvien kiinteistöjen lähialueella.</p> <p>Saatujen tietojen mukaan keräyspisteet ovat suunnilleen samalla etäisyydellä molemmissa järjestelmissä, eikä niiden välillä muutoinkaan ole merkittäviä eroja tarjottuihin varsinaisiin jätehuoltopalveluihin nähden.</p>	<p>Mikäli putkikeräysjärjestelmällä saavutettavaa palvelutasoa verrataan yksinomaa tarjotun jätehuoltopalvelun (ottamatta huomioon järjestelmää sinänsä). Putkikeräysjärjestelmän ja lähikeräysjärjestelmän tarjoama varsinaisen jätehuoltopalvelu ei tosiasias- assa eroa toisistaan. Tähän nähden järjestelmien välisiä eroja taksan suuruudessa on vaikea perustella palvelutasoon liittyvillä perusteilla.</p> <p>Ottaen huomioon, että molemmat järjestelmä tarjoavat tästä näkökulmasta suunnilleen saman palvelutason eikä käyttäjien tuottamien jätteiden määrässä tai laadussa myöskään ole eroja, voidaan perustellusti esittää, että maksujen ollessa toisessa järjestelmässä moninkertaisia, ne ovat kyseisen järjestelmän käyttäjille kohtuuttomia.</p>
--	---	---	--	--



3.5

Yhteenveto putkikeräysjärjestelmän taksaan perustuvan jätemaksun kustannusten kohtuullisuudesta ja tasapuolisuudesta

Yleisenä johtopäätöksenä putkikeräysjärjestelmän kustannusten kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden arvioinnista on todettava, että kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden käsitteet ovat oikeudellisesti korostetun joustavia eli toisin sanoen niiden perusteella ei voida sanoa mitään selkeää rajaa sille, milloin kohtuullisuuden tai tasapuolisuuden vaatimuksia ei enää täytetä.

Lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella voidaan hahmotella yleisiä reunaehdoja sille, mitä kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon. Toisin kuin lähtöaineistossa toimitetussa Määrän lausunnossa esitetään, sääntelyn tai oikeuskäytännön perusteella ei kuitenkaan ole määritettävissä mitään selkeitä kriteerejä sille, milloin tasapuolisuus ja kohtuullisuus eivät toteudu. Sen sijaan sääntelyn ja oikeuskäytännön perusteella on tehtävissä yhtäältä tulkintoja, joiden mukaan suu-rempikaan ero kustannuksissa ei ole ongelma ja toisaalta tulkintoja, joiden perusteella erot maksuissa viittaavat niiden kohtuuttomuuteen. Perusteluja maksujen kohtuuttomuudelle on esitetty tausta-aineistossa kattavasti, joten tässä asiaa pyritään tarkastelemaan myös toisesta näkökulmasta.

Lähtökohtana on ensinnäkin, että kustannukset katetaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ja täysmääräisesti. Kustannukset kattaa ensisijaisesti jätteen haltija. Tämä puoltaa sellaista tulkintaa, että myös valitun putkikeräysjärjestelmän kohdalla vastuu kustannusten täysimääräisestä kattamisesta on aiheuttamisperiaatteen mukaisesti putkikeräysjärjestelmän käyttäjillä.

Toiseksi maksujen väliset erot eivät ole ongelma, mikäli niille on perusteet. Eri asemassa olevia jätteen haltijoita voidaan perustellusti kohdella eritavoin.

Sääntelyn perusteella on todettavissa, että maksuperusteina voidaan ottaa huomioon jätteen laadun ja lajin lisäksi muun muassa olosuhteet kiinteistöllä ja keräysvälineistö. Tähän nähden se, että jätteet kerätään putkikeräyksessä, voidaan ottaa huomioon maksun määrässä. Jo yksin tällä perusteella voidaan katsoa, että putkikeräysjärjestelmän maksu voi poiketa muusta järjestelmästä merkittävästikin, mikäli sen on järjestelmän käyttökustannusten vuoksi välttämätöntä.

Maksujen tulee vastata tarjottua palvelutasoa. Tältäkin osin voidaan esittää, että jo yksin se, että maksulla katetaan putkikeräysjärjestelmän kustannukset, voi oikeuttaa korkeamman maksun. Järjestelmä voidaan itsessään mieltää tietyksi palvelutasoksi tai tavanomaiseen järjestelmään nähden lisäpalveluksi.

Putkikeräysjärjestelmää voidaan pitää palvelutasoltaan parempana muun muassa järjestelmän helppouden, kiinteistöillä säästetyn tilan ja keräyksen monipuolisuuden



HPP ASIANAJOTOIMISTO

ansioista. Tosin asiakkaalta saatujen tietojen perusteella erot eivät nykyisin ole kovin merkittäviä.

Lisäksi on huomattava, että kunnalla on suhteellisen laaja harkintavalta jätemaksuun sisällytettävien kustannusten osalta. Tällä perusteella kunta on voinut mm. ympäristönäkökulmat huomioon ottaen päätyä putkijärjestelmään jätehuoltoratkaisuna. Alueelta kiinteistön ostaneet ovat olleet tietoisia järjestelmästä ja siitä, että se voi kustannuksiltaan olla tavanomaista jätehuoltoa kalliimpi. Mikäli järjestelmä on kunnan jätehuoltovastuun piirissä, voidaan sen kustannuksia perustella myös em. seikoilla.

Toisaalta verrattaessa putkikeräysjärjestelmää PJH:n alueella käytössä olevaan lähikeräysjärjestelmään ja sen tarjoamaan palvelutasoon voidaan todeta, että järjestelmien tosiasiallisesti tarjoaman jätehuollon palvelutason välillä ei juurikaan ole eroja. Toisin sanoen, mikäli järjestelmien tarjoamaa palvelutasoa tarkastellaan yksinomaan käyttäjän näkökulmasta eikä putkikeräysjärjestelmää ”itsessään” katsota perusteeksi paremmalle (poikkeavalle) palvelutasolle, ei järjestelmän tarjoama palvelutaso poikkea lähikeräysjärjestelmällä saavutettavasta palvelutasosta. Tähän nähden voidaan perustellusti päätyä myös siihen lopputulokseen, että putkikeräysjärjestelmän korkeammat maksut ovat kohtuuttomia jo nykyisellään.

Lainsäädännön tai oikeuskäytännön (mm. C-335-/16) perusteella investointikustannusten ja niihin liittyvien rahoituskustannusten kattamiseen jätetaksaan perustuvilla maksuilla ei ole estettä, mutta tältäkin osin tulee ottaa huomioon kustannusten kohtuullisuutta koskeva rajoite. Ottaen huomioon, että järjestelmän käyttäjien tuottama jätemäärä ei kuitenkaan poikkea muiden järjestelmien piirissä olevien käyttäjien tuottamasta jätemäärästä, maksut eivät saisi investointiin liittyvien kustannusten perusteella nousta kohtuuttomasti suuremmiksi kuin muilla alueilla.

Yksiselitteistä arvioita siitä, ovatko putkikeräysjärjestelmän 1,5–3 kertaa vaihtoehtoista ratkaisua korkeammat kustannukset kohtuuttomia, on käytännössä mahdoton antaa. Kokonaisuutena arvioiden, ja järjestelmän erityispiirteet huomioon ottaen, maksu ei vielä tällaisenaan vaikuta kohtuuttomalta, mikäli asiaa tarkastellaan järjestelmään liittyvänä maksuna. On kuitenkin niin, että mikäli maksua on vielä tarpeeksi korottaa, tilanne voi muuttua.

Käytännössä maksun kohtuuttomuuteen saadaan sitova kannanotto vasta siinä vaiheessa, mikäli uudesta jätetaksasta valitetaan tällä perusteella. Toisin sanoen maksun korottaminen ja jätetaksan hyväksyminen korotella maksulla on täysin mahdollista, mutta maksun hyväksyttävyyteen saadaan ratkaisu vasta mahdollisen tuomioistuinkäsittelyn jälkeen.

4 Putkikeräysjärjestelmän ylläpitokustannusten kattaminen julkisoikeudellisella taksamaksulla

4.1 Johdanto ja kysymyksenasettelu



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Asiakkaalta saatujen tietojen mukaan putkikeräysjärjestelmään liittyvissä keskusteluissa on noussut esiin epäilyksiä siitä, voidaanko putkikeräysjärjestelmän ylläpitokustannukset kattaa julkisoikeudellisilla taksamaksuilla ottaen huomioon putkikeräysjärjestelmän yhtiöoikeudellinen pohja yksityisoikeudellisine velvoitteineen.

Asiaan viitataan myös asiakkaan taustamateriaalina toimittamassa OTT Tapio Määttäen lausunnossa, jossa todetaan tältä osin muun muassa seuraavaa:

”Järjestelmärakennetta kuvattaessa on tärkeää erottaa putkikeräysjärjestelmän *yhtiöoikeudellinen* pohja ja siihen liittyvät *yksityisoikeudelliset velvoitteet* jätemaksulainsäädännön julkisoikeudellisesta puolesta. Pirkanmaan Jätehuolto Oy ja yksityiset kiinteistönomistajat ovat osakkeenomistajia Ranta-Tampellan Putkikeräys Oy:ssä, ja heidän keskinäisiä suhteitaan määrittävät sekä osakeyhtiölainsäädäntö että yhtiön sisäiset määräykset ja osakkeenomistajien keskinäiset sopimukset. Jättemaksu sitä vastoin on julkisoikeudellinen maksu, joka on suoraan lain nojalla ulosottokelpoinen. Yksityisoikeudellisen järjestelmän sisälle kuuluvia maksuvelvollisuuksia ei voida kompensoida julkisoikeudellisin maksuin, mikäli tälle ei ole oikeudellisia perusteita. Tätä oikeudellisesti selvää lähtökohtaa ei muuta se, vaikka toimijat olisivat osin julkisomisteisia.

Asiakirja-aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että edellä mainittu jako järjestelmärakenteessa ei arvioitavanani olevassa tilanteessa ole oikeudellisesti riittävän selvä. Tätä ilmeistä ongelmaa havainnollistaa esimerkiksi se, että putkikeräysyhtiön yhtiöjärjestyksen mukaisena toimialana on putkikeräysverkon hallinnointi ja ylläpito. Putkikeräysjätemaksan 4 §:n mukaan taksan mukainen jättemaksu koostuu perusmaksusuosuudesta, jätteen kuljetuksesta, käsittelystä sekä putkikeräysjärjestelmän ja sitä täydentävien lähikeräyspisteiden ylläpidosta. Ranta-Tampellan putkikeräysjärjestelmän toimintamalli on nähdäkseni omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä siitä, mitkä kustannukset kanavoidaan putkikeräysyhtiön ja mitkä julkisoikeudellisen jätemaksun kautta.”

Asiassa on edellä todettu huomioon ottaen nähdäksemme kysymys erityisesti sen arvioimisesta, voidaanko julkisoikeudelliseen jätetaksaan perustuvalla maksulla kattaa putkikeräysjärjestelmän ylläpitokustannuksia. Asiaa on näin ollen perusteltua lähestyä tarkastelemalla aluksi, mitä julkisoikeudellinen jätetaksa tarkoittaa ja mitä kustannuksia sillä voidaan kattaa. Sen jälkeen arvioidaan, onko putkikeräysjärjestelmän ylläpito osa kunnan järjestämää jätehuoltoa. Lopuksi arvioidaan, onko asian kannalta merkitystä sillä, että putkikeräysjärjestelmän hallinnoinnin ja ylläpidon toteuttaa osin yksityisomistuksessa oleva yhtiö, jolle maksut tuloutetaan jätemaksun pohjalta.

4.2 Jättemaksun luonne julkisoikeudellisena maksuna

Kunnan jätemaksun on jätelain 78 §:n pykälän mukaisesti maksu kunnan järjestämästä jätehuollosta. Maksulla katetaan kunnalle jätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Valtiosääntöoikeudellisesti jätemaksu on siis maksu eikä vero, sillä



HPP ASIANAJOTOIMISTO

jättemaksua peritään nimenomaan vastikkeena kunnan järjestämästä palvelusta.² Toisin sanoen jätemaksu on julkisoikeudellinen maksu, joka kunnan tulee periä vastuulleen säädetyn jätehuollon järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

Jätelain 79 §:n 3 momentin mukaan jätemaksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä jätetaksassa. HE:n (199/2010) perustelujen mukaan momentissa säädettäisiin myös jätetaksaa koskevaan päätöksentekoon liittyvästä menettelystä. Kunnan jätemaksun läpinäkyvyyden varmistamiseksi pykälässä säädettäisiin lisäksi, että kunnan tulisi tiedottaa vuosittain kunnan asukkaille ja muille jätehuoltopalvelujen käyttäjille jätemaksun ja mahdollisen perusmaksun kertymästä sekä siitä, mihin kustannusten kertymä on käytetty. Edellä todettu ilmentää julkisoikeudellisiin maksuihin liittyvää avoimuusnäkökohtaa ja tähän liittyvää mahdollisuutta maksujen lainmukaisuuden arviointiin.

Jätelain 80 §:n 1 momentin mukaan kunnan jätemaksun on velvollinen suorittamaan kiinteistön haltija tai muu jätteen haltija, jonka jätteen jätehuollon kunta järjestää. Tämä korostaa jätemaksun luonnetta maksuna, eli maksu maksetaan palvelusta.

Jätelain 81 §:stä ilmenevästi jätemaksun määrää jätehuoltoviranomainen jätetaksan mukaisesti. Mainittu säännös ilmentää jätemaksun julkisoikeudellista luonnetta eli maksun perustuessa suoraan lakiin ja ollessa seuraavassa todetusti suoraan ulosottokelpoinen, liittyy maksun oikeellisuuteen korostunut vaatimus.

Jätelain 84 §:n mukaisesti kunnan jätemaksua koskevia säännöksiä sovelletaan myös silloin, kun kunta on siirtänyt jätehuollon järjestämiseen liittyvät palvelutehtävät tätä varten perustetulle 43 §:ssä tarkoitetulle kuntien omistamalle yhtiölle. Jättemaksua koskevia säännöksiä ei sen sijaan sovelleta siltä osin kuin jätehuoltopalvelujen tuottaminen on annettu muun yhteisön tai yksityisen yrittäjän itsenäisesti hoidettavaksi. Näistä palveluista palveluntuottaja perii jätteen haltijalta yksityisoikeudellisen maksun.

Jätelain 145 §:n mukaan kunnan jätemaksut ovat suoraan ulosottokelpoisia. Kuten korkein hallinto-oikeus on todennut ennakkopäätöksessään 2022:141, mahdollisuus periä jätemaksua suoraan ulosottokelpoisena julkisoikeudellisena maksuna perustuu siihen, että kysymyksessä olevan maksun perusteista on määrätty jätelain nojalla kunnan hyväksymässä jätetaksassa ja maksun on määrännyt virkavastuulla toimiva viranomainen.

Edellä selostetusta sääntelystä voidaan yhteenvetona todeta seuraavaa:

- jätemaksu on julkisoikeudellinen maksu, joten se voidaan periä vain laissa tarkoitettujen kustannusten kattamiseksi

² Esimerkiksi Kalle Määttä, Vero vai maksu: mietteitä veronluonteisista maksuista, s. 4. Edilex 2017/7.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

- jätemaksulla voidaan lain mukaan kattaa kunnalle jätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset

Edellä sanotun perusteella edellytyksenä sille, että jätemaksulla voidaan kattaa putkikeräysjärjestelmän ylläpitokustannuksia, on se, että putkikeräysjärjestelmän ylläpito on osa kunnan järjestämää jätehuoltoa.

4.3 Kuuluuko jätteen putkikeräysjärjestelmän ylläpito kunnan järjestämään jätehuoltoon?

4.3.1 Keskeinen soveltuva sääntely ja esityöt

Jätelain 6 §:n 1 momentin 16 kohdan mukaan *jätehuollolla* tarkoitetaan jätteen keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä, mukaan lukien tällaisen toiminnan tarkkailu ja seuranta sekä loppukäsittelypaikkojen jälkihoito ja toiminta välittäjänä

Saman momentin 17 kohdan mukaan *jätteen keräyksellä* tarkoitetaan kokoamista kiinteistön haltijan, kunnan, tuottajan, jakelijan tai muun järjestämään vastaanotto-paikkaan omatoimista käsittelyä varten tai jätteen kuljettamiseksi käsittelyyn, mukaan lukien jätteen alustava lajittelu ja tilapäinen varastointi;

Jätelain 30 §:n 1 momentin mukaan jätteen haltijan vastuu jätehuollon järjestämisestä lakkaa ja siirtyy uudelle haltijalle, kun jäte luovutetaan vastaanottajalle, jolla on lain mukaan oikeus ottaa vastaan kyseistä jätettä. Vastuu ei siirry kuljettajalle, joka kuljettaa jätettä toisen lukuun.

Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 199/2010) yksityiskohtaisten perusteluissa todetun mukaan esimerkiksi asuinkiinteistön velvollisuus huolehtia jätteestä ja jätehuollosta siirtyisi kunnalle luovutettaessa jäte kunnan järjestämälle jätteen kuljettajalle.

Jätelain 32 §:n mukaisesti kunnan velvollisuutena on järjestää muun muassa asumisessa syntyvän jätteen ja muun alueellisessa putkikeräysjärjestelmän yhteydessä kerättävän yhdyskuntajätteen jätehuolto.

Säännöstä koskevien hallituksen esityksen (HE 199/2010) yksityiskohtaisten perusteluissa todetaan kunnan järjestämisvastuusta muun muassa seuraavasti: Pykälässä säädettäisiin, miltä osin 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestäminen olisi kunnan vastuulla. [...] Kunnan järjestämisvastuu ei myöskään ulottuisi kiinteistöllä tapahtuvaan keräykseen, vaan tästä huolehtisivat jätteen kiinteistön haltija, jätteen tuottaja tai muu jätteen haltija 40 ja 50 §:n mukaisesti.

Edelleen perusteluissa on todettu asumisessa syntyvän jätteen osalta muun muassa seuraavaa. "Asumisessa syntyvän jätteen säätäminen kunnan vastuulle olisi perusteltua muun muassa siksi, että yksittäiseltä kotitaloudelta olisi kohtuutonta edellyttää jätehuollon itsenäistä järjestämistä ehdotetun lain ja sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen kaikkien vaatimusten mukaisesti. Kotitalouksilla tulisi olla oikeus palvelun helpouteen, saatavuuteen ja toimivuuteen kaikissa oloissa. Keskitetysti järjestetyssä



HPP ASIANAJOTOIMISTO

jätehuollossa kotitaloudet myös hyötyvät kunnan paremmasta neuvotteluvoimasta palvelujen hankkijana. Määrittelemällä asumisessa syntyvän jätteen jätehuollon järjestäminen kokonaisuutena kunnan vastuulle mahdollistettaisiin jätemaksujen tasaaaminen eri alueiden välillä. Lisäksi olisi mahdollista ohjata jätehuoltoa esimerkiksi kannustavilla jätetaksoilla.”

Lisäksi perusteluissa todetaan putkikeräysjärjestelmän osalta muun muassa seuraavaa: ”Putkikeräysjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että kaikkien alueella sijaitsevien kiinteistöjen voidaan edellyttää liittyvän järjestelmän käyttäjiksi riippumatta siitä, onko kysymyksessä asumisessa, julkisessa toiminnassa vai elinkeinotoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte ja että eri toiminnoissa syntyviä samanlaatuista jätteitä ei ole tarpeen pitää erillään keräyksen aikana. Tällaisissa järjestelmissä kerätty jäte ehdotetaan siksi säädettäväksi kokonaisuudessaan kunnan järjestämisvastuulle. Kunta olisi velvollinen järjestämään jätehuollon myös siinä tapauksessa, että alueen putkikeräysjärjestelmän käytännön toteuttajana ja ylläpitäjänä olisi kunnan sijasta erillinen huoltoyhtiö.”

Jätelain 35 §:ssä säädetään vaihtoehdoista kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestämiseksi. Kiinteistöittäisellä jätteenkuljetuksella tarkoitetaan kunnan vastuulle säädetyn jätteen kuljettamista kiinteistön haltijan 40 §:n mukaisesti järjestämästä vastaanotto paikasta kunnan määräämään jätteen käsittelypaikkaan.

Jätelain 40 §:n mukaan kiinteistön haltijan on järjestettävä vastaanotto paikka kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen kuuluvan jätteen keräystä varten. Vastaanotto paikka voidaan järjestää yhdessä yhden tai useamman kiinteistön kanssa.

Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 199/2010) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan: ”Tämä tarkoittaisi muun muassa, että kiinteistön haltijan tulisi hankkia tarvittavat astiat eri jätelajien keräystä varten ja järjestettävä tontille tarvittavat asianmukaiset tilat jäteastioiden sijoittamista varten. Jäteastioiden hankinnassa ja sijoittamisessa kiinteistön haltijan tulisi ottaa huomioon kunnan jätehuoltomääräykset tai kunnan muutoin esittämät vaatimukset. Kiinteistön haltija voisi järjestää yhteisen vastaanotto paikan yhden tai useamman muun kiinteistön haltijan kanssa. [...]”

4.3.2 Johtopäätökset kunnan jätehuollon järjestämisvastuun rajoista sääntelyn perusteella

Jätelaissa säädetään jätehuollon järjestämisvelvollisuudesta. Sääntelyssä yleisenä lähtökohtana on yhdyskuntajätteen eli muun muassa asumisessa syntyvän jätteen (ns. kotitalousjätteen) jätehuoltovastuun kuuluminen kunnalle. Kunnan vastuulle kuuluu asumisessa syntyvän jätteen ohella muun alueellisessa putkikeräysjärjestelmän yhteydessä kerättävän yhdyskuntajätteen jätehuolto. Kunta on velvollinen järjestämään jätehuollon myös siinä tapauksessa, että alueen putkikeräysjärjestelmän käytännön toteuttajana ja ylläpitäjänä olisi kunnan sijasta erillinen huoltoyhtiö.

Toisin sanoen kunnan vastuulla on edellä todetun perusteella jätehuollon järjestäminen myös putkikeräysjärjestelmässä kerättävälle asumisessa syntyvälle jätteelle. Tämän vastuun kannalta ei ole edellä todettu huomioon ottaen merkitystä sillä, onko



HPP ASIANAJOTOIMISTO

putkikeräysjärjestelmän toteuttaja ja ylläpitäjä erillinen huoltoyhtiö. Jätehuollon järjestämismvastuu ei kuitenkaan vielä itsessään tarkoita, että vastuu kattaisi myös putkikeräysjärjestelmän ylläpidon.

Jätelain mukaisessa kunnan jätehuoltovastuussa on nimittäin yleisenä lähtökohtana se, että kunnan järjestämismvastuu ei ulotu kiinteistöllä tapahtuvaan jätteen keräykseen. Kiinteistöllä tapahtuvasta keräyksestä huolehtii sen sijaan kiinteistön haltija tai jätteen haltija. Tavanomaisesti tämä tarkoittaa sitä, että kiinteistön haltija järjestää kiinteistöllä vastaanottopaikan kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen kuuluvan jätteen keräystä varten. Käytännössä asuinkiinteistön velvollisuus huolehtia jätteestä ja jätehuollosta siirtyy kunnalle luovutettaessa jäte kunnan järjestämälle jätteen kuljettajalle.

Edellä todettu tarkoittaa, että lähtökohtaisesti jätelain mukaisessa järjestelmässä kunnan jätehuoltovastuun on tarkoitettu alkavan siitä, kun jäte luovutetaan kiinteistöittäisessä jätteenkuljetuksessa jätteen keräykseen tai vastaavasti toimitetaan esimerkiksi alueelliseen jätteen keräykseen. Yleisenä lähtökohtana voidaan siis pitää sitä, että kunnan vastuu alkaa siitä, kun jäte on toimitettu keräykseen eli esimerkiksi aluejätepisteeseen tai kiinteistöllä olevaan keräysastiaan. Tätä edeltäviltä osin jätteen keräyksestä huolehtiminen ei ole kunnan vastuulla tai osa kunnan järjestämää jätehuoltoa.

Tällä perusteella vaikuttaa siltä, että jätelain mukaan putkikeräysjärjestelmässä tapahtuva jätteiden toimittaminen putkia pitkin koonta-asemalle ei kuuluisi kunnan jätehuollon järjestämismvastuun piiriin. Jätelain näkökulmasta ei yleisesti ottaen ole merkitystä sillä, miten jätteet toimitetaan (kootaan) kunnan vastuulla olevaan keräykseen eikä tätä toimitusta edeltävistä vaiheista huolehtiminen ole kunnan vastuulla. Toisin sanoen putkikeräysjärjestelmä ei ole tämän tarkastelun perusteella lähtökohtaisesti osa kunnan järjestämää jätehuoltoa. Kuten edellä on jätemaksujen kohdalla tuotu esiin, jos putkikeräysjärjestelmä ei kuulu kunnan järjestämään jätehuoltoon, ei sen ylläpidon kustannuksia voida kattaa jätemaksuilla.

Täytyy kuitenkin todeta, että putkikeräysjärjestelmät ovat jätelakia säädettäessä olleet siinä määrin uusi asia, että lainsäädännössä ei ole osattu huomioida siihen liittyviä erityispiirteitä. Tämän vuoksi asia on oikeudellisesti epäselvä eikä voida yksiselitteisesti sanoa, että putkikeräysjärjestelmän ylläpidosta huolehtiminen ei voisi kuulua kunnan jätehuoltovastuun piiriin. Käsityksemme mukaan asiaan ei ole vielä otettu kantaa myöskään oikeuskäytännössä.

4.3.3

Voidaanko asiaa arvioida toisin kunnallisten jätehuoltomääräysten perusteella?

Kuten edellä on todettu, lähtökohtaisesti jätelain mukaan putkikeräysjärjestelmässä tapahtuva jätteiden toimittaminen koonta-asemalle ei kuulu kunnan jätehuollon järjestämismvastuun piiriin. Kunnalla on kuitenkin oikeus antaa jätelain täytäntöönpanemiseksi tarpeellisia jätehuoltomääräyksiä. Näillä määräyksillä voi olla merkitystä arvioidessa sitä, onko tai voiko putkikeräysjärjestelmän ylläpitokustannukset olla osa kunnalle jätehuollon järjestämisestä aiheutuvia, taksan mukaisella jätemaksulla kattavia, kustannuksia.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Jätehuoltomääräyksiä koskeva sääntely

Jätehuoltomääräykset ovat kunnan toimivaltaan kuuluva keino jätelain mukaisen toiminnan tarkemmaksi sääntelemiseksi. Kunnalle on jätelain 91 §:ssä säädetty toimivalta antaa jätehuoltomääräyksiä, jotka ovat kunnan alueella oikeudellisia normeina noudatettavia määräyksiä. Jätelain 91 §:n mukaan kunta voi antaa lain täytäntöön panemiseksi tarpeellisia paikallisista oloista johtuvia, kuntaa tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä muun ohella asumisessa syntyvän jätteen määrän vähentämisestä, lajittelusta syntypaikalla, vastaanottoaikan järjestämisestä kiinteistöllä, toimitamisesta alueelliseen vastaanottoaikaan, säilyttämisestä, keräyksestä, kuljetuksesta, hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä sekä näitä koskevista teknisistä vaatimuksista.

Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 199/2010) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa. Kunnan antamat määräykset voisivat koskea koko kuntaa tai vain sen osaa. *Kunnan jätehuoltomääräykset pääosin koskivat operatiivisen jätehuollon järjestämistä.* Määräysten antamisen taustalla olisi lähinnä ympäristö- tai terveyshaitan tai sen vaaran torjuminen. Pykälän 1 momentin 1 kohdan nojalla kunta voisi antaa 5 luvun mukaan *vastuulle kuuluvan jätteen määrän vähentämistä, keräystä, lajittelua, säilytystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä koskevia määräyksiä.* Määräykset voisivat koskea esimerkiksi tiettyjen jätelajien keräystä tai lajittelua ottaen huomioon niiden suunniteltu käsittelytapa. Määräykset voisivat koskea myös jätehuollon teknisiä vaatimuksia, kuten jäteastioiden tai kuljetuskaluston laatua ja sallittuja kiinteistön jäteastioiden tyhjennysaikoja. Kunta voisi määrätä myös kiinteistöllä tapahtuvan pienimuotoisen omatoimisen jätteenkäsittelyn edellytyksistä ja vähimmäisvaatimuksista esimerkiksi kasviperäisen tai muun biojätteen osalta. Samoin voitaisiin määrätä edellytyksistä, joiden perusteella jätteen haltija voisi kuljettaa ominaisuuksiltaan tai määrältään poikkeavan jätteen itse kunnan määräämään käsittelypaikkaan luovuttamatta jätettä kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen.

Säännöksen muutosta (714/2021) koskevan hallituksen esityksen (HE 40/2021) perustelujen mukaan pykälän 1 momentin 1 kohdassa täsmennettäisiin, että kunnan jätehuoltomääräyksiä voitaisiin antaa myös jätteen lajittelusta syntypaikalla, vastaanottoaikan järjestämisestä kiinteistöllä ja jätteen toimittamisesta alueelliseen vastaanottoaikaan. Näitä koskevat jätehuoltomääräykset korostaisivat jätteen haltijan keskeistä roolia erilliskeräyksen tehostamisessa.

Noudatettavat kunnalliset jätehuoltomääräykset (hyväksytty 19.5.202, viimeksi päivitetty 6.3.2024)

Voimassa olevien jätehuoltomääräysten 10 §:ssä määrätään jätteiden putkikeräysjärjestelmästä. Säännös kuuluu seuraavasti:

”Putkikeräysjärjestelmään perustuva jätteenkeräys on käytössä asuinalueilla, joiden kaavassa tai muussa suunnittelussa on todettu alueelle



HPP ASIANAJOTOIMISTO

toteutettavan keskitetty jätteenkeräysjärjestelmä ja osoitettu paikat keräyspisteille.

Alueilla, joilla on käytössä jätteiden putkikeräysjärjestelmä, jätehuollon järjestäjä on järjestänyt yhteiset jätteiden keräyspisteet jätteiden keräystä varten. Putkikeräysjärjestelmään liittyneiden kiinteistöjen keräysvälineenä toimii putkikeräysjärjestelmän syöttöpiste.

Kiinteistön haltijan, sitä edustavan tai sen valtuuttaman tahon on järjestettävä keräyspaikka kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen kuuluvan jätteen keräystä varten niille 15 ja 16 §:ssä määrätyille jätelajeille, joita ei kerätä jätteiden putkikeräysjärjestelmässä. Kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen soveltumattomien jätteiden kuljettamisesta säädetään näiden määräysten 12 §:ssä. Jätteiden putkikeräysjärjestelmään liittynyt kiinteistö ei ole velvollinen järjestämään jätteen keräyspistettä omalle kiinteistölleen.”

Jätehuoltomääräysten 2 §:n määritelmien mukaan jätehuoltomääräyksissä tarkoitetaan: *keräyspisteellä* yhden tai useamman jätelajin keräystä varten muodostettua vastaanottopaikkaa, jossa on yksi tai useampi keräysväline kunkin jätelajin lyhytaikaista varastointia ja kuljetusta varten, *keräysvälineellä* jätteen keräykseen käytettävää välinettä, joka voi olla jäteastia, jätessäiliö, putkikuljetusjärjestelmän syöttöputki, lietesäiliö tms., josta jäte tyhjenetään, *putkikeräysjärjestelmällä* sille määriteltyjen jätelajien kokoamista keräyspisteverkoston ja maanalaisen putkiston avulla jätteen koonta-aseamalla sijaitsevaan konttiin, josta jätelaji kuljetetaan jätelajikohtaiseen käsittelyyn. Putkikeräysjärjestelmän alue määritetään kaavassa.

Jätehuoltomääräyksissä on edellä todetusti määrätty siitä, että jätehuollon järjestäjä järjestää keräyspisteet alueelle eli käytännössä koonta-asetat. Lisäksi on määrätty siitä, että järjestelmään liittyneiden kiinteistöjen keräysvälineenä toimii putkikeräysjärjestelmän syöttöpiste. Määritelmässä toisaalta viitataan keräyspisteverkoston ja sen kautta tapahtumaan kokoamiseen koonta-asemalle. Tähän nähden jätehuoltovastuun rajautuminen putkikeräysjärjestelmässä on hieman epäselvästi ilmaistu vastuun siirtymistä koskevilta osin – toisin sanoen, onko määräyksellä tarkoitettu, että syöttöpisteet ovat keräyspisteitä, josta eteenpäin kyseeseen tulisi kunnan järjestämistä vastuu. Määräyksen perusteella ei kuitenkaan voida ainakaan selkeästi tehdä sellaista tulkintaa, että jätehuoltovastuun katsottaisiin siirtyvän kunnalle putkikeräysjärjestelmän syöttöpisteestä alkaen.

Edellytykset määrätä putkikeräysjärjestelmän kuulumisesta kunnan jätehuoltovastuulle

Kunta voi edellä selostetusti antaa jätelain toimeenpanemiseksi tarpeellisia määräyksiä. Määräysten tulee olla jätelain toimeenpanemiseksi tarpeellisia ja säännöksessä määriteltyjen reunaehtojen mukaisia. Kunnalla ei siis ole rajoittamatonta oikeutta antaa mitä tahansa jätehuoltoon liittyviä määräyksiä.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Kunta voi antaa tarpeellisia paikallisista olosuhteista johtuvia määräyksiä muun muassa jätteiden keräyksestä. Tähän nähden voitaisiin esittää, että kunta voisi toimivaltansa puitteissa määrätä paikallisesti putkikeräysjärjestelmien erityispiirteistä johtuen, että kyseisessä järjestelmässä keräyspisteellä tarkoitetaan syöttöpistettä ja että vastuu jätehuollon järjestämisestä kattaisi näin ollen myös putkikeräysjärjestelmän.

Toisaalta ei kuitenkaan ole aivan selvää, olisiko edellä kuvaillun määräyksen antaminen kunnan toimivallassa. Voidaan esittää, että kunnan jätehuoltovastuun rajauksiin puuttuvat määräykset eivät ole operatiivista toimintaa tarkentavia määräyksiä ja että kyseisistä seikoista säätäminen kuuluu lainsäätäjän toimivaltaan.

Mikäli putkikeräysjärjestelmän ylläpitoa on tarkoitus jatkossakin rahoittaa jätemaksuun perustuvilla tuloilla, voisi asiasta olla perusteltua määrätä nykyistä selkeämmin jätehuoltomääräyksissä. Käytännössä on niin, että varmuus edellä tarkoitetun määräyksen lainmukaisuudesta saataisiin vasta siinä vaiheessa, mikäli määräyksistä valitettaisiin tältä osin.

4.4 Yhtiöoikeudellisen pohjan merkitys jätemaksujen tulouttamisessa putkikeräysyhtiölle

4.4.1 Taustatiedot

Asiassa on asiakkaan esittämät kysymykset huomioon ottaen vielä tarpeen arvioida nykyistä menettelyä, jossa alueellinen jätehuoltoviranomainen määrää alueellisen putkikeräysjärjestelmän jätetaksan jätemaksut maksettavaksi PJH:lle. Putkikeräysjärjestelmän kokonaisjätemaksujen kertymästä edellisten jälkeen jäävä osuus tuloutetaan Pirkan Putkikeräys Oy:lle³ järjestelmän ylläpitokuluja (mm. laitteiden ylläpito, huolto sekä korkokulut) kattamaan.

Pirkan Putkikeräys Oy:n toimialana on yhtiöjärjestyksen mukaan omistaa, toteuttaa, hallinnoida ja ylläpitää asunto- ja toimitila-alueilla alueellista jätelajien keräyksen ja noudon putkijärjestelmää keräyspaikkoineen, runkoverkkoineen ja koontiasemineen sekä tuottaa putkijärjestelmään perustuvia jätelajien keräys- ja noutopalveluja. Lisäksi yhtiö voi järjestää putkijärjestelmän käyttöalueen jätteentuottajille sellaisia keskitettyjä jätelajien keräys- ja noutopalveluja, joita ei voida toteuttaa putkijärjestelmällä.

Pirkan Putkikeräys Oy:n osakassopimuksen osapuolina ovat PJH ja Tampereen kaupunki. Yhtiö on PJH:n tytäryhtiö ja sen A-osakkeet omistaa PJH. B-osakkaita ovat Tampereen kaupungin lisäksi Vuoreksen kaupunginosan yhtiö- ja säätiömuotoiset asuin- ja liikekiinteistöt. Putkikeräysjärjestelmään liittymisvelvollisuudesta on säädetty kaavassa ja kiinteistöjen omistajien ja Tampereen kaupungin välisessä tontinluovutussopimuksessa, joten kaikki alueella sijaitsevien kiinteistöjen haltijat ovat putkikeräysyhtiön osakkeenomistajia.

Osakassopimuksen mukaan osapuolet, jotka omistavat muita kuin A-osakkaita, sitoutuvat käyttämään putkijärjestelmää ja ostamaan sillä tuotetun jätelajien keräys- ja

³ Tässä käsitelty selkeyden ja yhtiöiden samankaltaisuuden vuoksi yhtä yhtiötä.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

noutopalvelun PJH:lta tai muulta jätehuoltopalvelun tarjoajalta. Sopimuksen mukaan lähtökohtana on, että yhtiön toiminta voidaan rahoittaa tulorahoituksella, joka muodostuu keräys- ja noutopalvelun ostajilta perittävillä maksuilla eli esimerkiksi PJH:lta ja jätelainsäädännön määrittelemiltä tuottajayhteisöiltä saatavilla tuloilla. Lisäksi yhtiö saa tulorahoitusta liitännämaksuista ja perustasosta poikkeavien liityntäputkien ja keräyspaikkojen toimittamisesta.

4.4.2 Arviointia

Kuten edellä on jo tuotu esiin, jätelain mukaisia maksuja voidaan ylipäättään käyttää ainoastaan kunnan vastuulla olevan jätehuollon järjestämisen kustannuksiin. Aiemmin todetusti on mahdollista, tai jopa todennäköistä, että putkikeräysjärjestelmän ylläpidon kustannukset eivät ole sellaisia kustannuksia, joita näillä julkisoikeudellisilla maksuilla voidaan rahoittaa. Tämän arvion kannalta putkikeräysyhtiön yhtiöoikeudellisella muodolla ei ole merkitystä.

Putkikeräysjärjestelmä voidaan nähdä ”lisäpalveluna” normaalin kunnan jätehuoltovastuun ja -palvelun lisäksi. Lisäpalvelua käyttämällä jätteen haltijan on helpompi toimittaa jäte keräyspisteeseen, josta kunnan jätehuollon järjestämismääräys alkaa. Edellä on lausuttu siitä, että kunnallisten jättemääräysten mukaan on jossain määrin epäselvää, mikä on kunnan vastuun alkupiste putkikeräysjärjestelmässä. Analogia muulla tavalla järjestettyyn kiinteistöittäiseen jätehuoltoon puoltaa sitä, että se on koonta-asema, mutta asia ei ole täysin yksiselitteinen jättemääräysten valossa. Tulkintaa tukee myös se, että putkikeräysjärjestelmän omistaa putkikeräysyhtiö ja sen ylläpitovastuu on putkikeräysyhtiöllä, ei PJH:lla.

Lisäpalvelusta ovat sopineet yhtiöoikeudellisesti putkikeräysyhtiön osakkaat. Sopiminen on ollut pakon sanelemaa, koska kaava ja maanluovutus sopimukset ovat putkikeräysjärjestelmää eli lisäpalvelua edellyttäneet. Se, että kyse on ollut pakon sanelemasta sopimisesta, ei kuitenkaan vaikuta siihen, onko putkikeräysjärjestelmä ja sen toiminta kunnan jätehuoltovastuulla, jolloin sitä voitaisiin rahoittaa julkisoikeudellisella jätemaksulla.

Asiakkaalta saatujen tietojen mukaan käytäntönä on, että alueellisen jätehuoltolautakunnan päätöksen mukaisesti PJH, joka huolehtii alueellaan lakisääteisistä jätehuoltopalveluista jätelain 5 luvun mukaisesti, tulouttaa putkiyhtiölle putkikeräysjärjestelmän kustannusten kattamiseksi sen osuuden kerätyistä jätemaksuista, joka jää yli PJH:n järjestämän kuntavastuun jätehuollon (mm. jätteen kuljetus ja käsittely) kustannusten jälkeen. Kokonaisjätemaksujen kertymän jaon laskenta vahvistetaan vuosittain.

Edellä todettuun nähden jätemaksulla kerättyjen varojen tuloutus Pirkan Putkikeräys Oy:lle, joka ei ole jätehuolto-yhtiö, vaikuttaa ongelmalliselta. Mikäli putkikeräysjärjestelmä ei ole kunnan jätehuoltovastuulla, kysymys on edellä kuvatusti yksityisoikeudelliseen sopimiseen perustuvasta palvelusta, jonka kustannukset tulisi rahoittaa muutoin kuin jätetaksalla. Käytännössä kysymykseen voisi tulla malli, jossa yhtiön tuottamasta palvelusta maksaisivat yhtiön osakkaat yksityisoikeudelliseen sopimukseen



HPP ASIANAJOTOIMISTO

perustuen. Palvelun rahoittaminen tapahtuisi toisin sanoen yksityisoikeudellisin maksuin, ei julkisoikeudellisella maksulla. Tämä edellyttäisi muun ohella osakassopimukseen muutoksia, joihin ei tässä yhteydessä ole mahdollista tarkemmin syventyä.

Lisäksi on huomattava hankintaoikeudelliset lähtökohdat. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin hankintalaissa säädetään. PJH on hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö.

Hankintalain 15 §:n 1 momentin mukaan hankintalakia ei kuitenkaan sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on muun ohella, että sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Pirkan Putkikeräys Oy:n B-osakkaita ovat Tampereen kaupungin lisäksi Vuoreksen kaupunginosan yhtiö- ja säätiömuotoiset asuin- ja liikekiinteistöt. Näin ollen yhtiössä on yksityistä eli muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa, eli se ei ole hankintalain 15 §:n mukainen sidosyksikkö. PJH ei siten voi tehdä, putkikeräysjärjestelmään liittyviä tai ylipäänsä muitakaan, hankintoja kilpailuttamatta Pirkan Putkikeräys Oy:ltä, vaan hankinnat tulee kilpailuttaa hankintalaissa säädetyllä tavalla.

Tuulia Innala, Marko Nurmikolu

Alueellinen jätehuoltolautakunta

Jätehuoltopäällikkö

Anu Toppila

anu.toppila@tampere.fi

Lausuntopyyntöne 14.2.2025

Yhtiöoikeudelliset veloitteet ja julkisoikeudellinen jätemaksu putkikeräysjärjestelmässä

Alueellinen jätehuoltolautakunta on pyytänyt Kuntaliiton lausuntoa putkikeräyksen oikeudellisista kysymyksistä ja erityisesti alueella noudatettavan nykyisen putkikeräystä koskevan jätetaksan jätelain mukaisuudesta.

Asian tausta

Tällä hetkellä julkisoikeudelliseen jätetaksaan on Alueellisen jätehuoltolautakunnan alueella sisällytetty mm. jätteen kuljetuksesta ja käsittelystä aiheutuvien kustannusten lisäksi putken operoinnista ja rahoituksesta aiheutuvia kustannuksia. Vuoden 2024 aikana on noussut esiin sekä Ranta-Tampellan asunto-osakeyhtiöiden tilaamassa Tapio Määtän lausunnossa että Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n HPP asianajotoimistolta tilaamassa muistiossa, että käytössä olevaan toimintamalliin saattaa liittyä haasteita. Esille on nostettu, että yhtiöoikeudellisia veloitteita katetaan julkisoikeudellisin jätemaksuin, mikä ei välttämättä olisi jätelain mukainen ratkaisu. HPP asianajotoimiston muistiossa on mm. todettu, että jätehuollon järjestelyt kiinteistöllä eivät kuuluisi kunnan jätehuollon järjestämisvastuulle ja sen takia kuntavastuun voitaisiin putkikeräyksessä katsoa alkavan vasta jätteiden koontasemalta. Mikäli asia olisi näin, julkisoikeudellinen taksa voisi alkaa vasta ko. pisteestä ja putken operointiin sekä investointeihin liittyvät kulut tulisi katata toisin.

Putkikeräysjärjestelmiä on Tampereen lisäksi käytössä myös pääkaupunkiseudulla. Espoon Suurpelto on ensimmäinen asuinalue Suomessa, jossa jätteiden putkikeräysjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2010. Pääkaupunkiseudulla putkikeräisyhtiöt perivät keräykseen ja putkijärjestelmän käyttöön sekä huoltoihin ja investointeihin liittyvät maksut yksityisoikeudellisin maksuin putkijärjestelmään liittyneiltä kiinteistöiltä. Jätehuollosta huolehtiva HSY puolestaan laskuttaa putkikeräisyhtiöiltä jätemaksut putkikeräyksen keräysasemalta eli ns. koonta-asemalta eteenpäin. Pirkanmaan Jätehuolto



Oy:n ja Alueellisen jätehuoltolautakunnan alueella käytäntö on ollut toisenlainen.

Kuntaliiton lausunto

Jätelain putkikeräystä koskevat säännökset

Kunnan jätehuollon järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat muun muassa asumisessa (vuoden 2026 alusta lukien kotitalouksissa ja vapaa-ajan asunnoissa) syntyvät jätteet sekä kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvät yhdyskuntajätteet. Jätelaissa putkikeräys on nimeltä mainittu vain jätelain 32 §:n 1 momentissa tarkentaen putkikeräysjärjestelmän käyttöalueella kunnan vastuuta. Kohdassa 4 todetaan, että kunnan on järjestettävä jätehuolto muulle yhdyskuntajätteelle, joka kerätään yhdessä 1–3 kohdassa tarkoitettun jätteen kanssa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä. Muutoin kuin vastuunjaon täsmentämisen osalta jätelain säännökset eivät erikseen sääntele tai tunnista putkikeräystä.

Jätelain em. kohtaa 4 koskevien perustelujen (HE 199/2010) mukaan kunnan olisi järjestettävä jätehuolto myös sellaiselle elinkeinotoiminnassa syntyvälle yhdyskuntajätteelle, joka kerätään alueellisessa putkikeräysjärjestelmässä tai muussa vastaavassa kiinteässä keräysjärjestelmässä yhdessä kunnan järjestämisvastuulle kuuluvan jätteen kanssa. Lisäksi perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Eräissä muissa maissa jo varsin yleisesti käytössä oleva alipaineistettu alueellinen putkikeräysjärjestelmä yleistyneenä lähivuosina myös Suomessa. Putkikeräysjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että kaikkien alueella sijaitsevien kiinteistöjen voidaan edellyttää liittyvän järjestelmän käyttäjiksi riippumatta siitä, onko kysymyksessä asumisessa, julkisessa toiminnassa vai elinkeinotoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte ja että eri toiminnoissa syntyviä samanlaatuisia jätteitä ei ole tarpeen pitää erillään keräyksen aikana. Tällaisissa järjestelmissä kerätty jäte ehdotetaan siksi säädettäväksi kokonaisuudessaan kunnan järjestämisvastuulle. Kunta olisi velvollinen järjestämään jätehuollon myös siinä tapauksessa, että alueen putkikeräysjärjestelmän käytännön toteuttajana ja ylläpitäjänä olisi kunnan sijasta erillinen huoltoyhtiö.”

Putkikeräyksestä, joka poikkeaa keräystavaltaan vallitsevasta käytössä olevasta mallista, jossa jätteet kerätään kiinteistöillä sijaitseviin jäteastioihin ja kuljetetaan kiinteistöiltä pääasiassa pakkaavilla jäteautoilla jatkokäsittelyyn, on Kuntaliiton näkemyksen mukaan säädetty nykyisessä jätelaissa epätasemmallisesti, ja sääntelyä tulisikin harkita täsmennettävän jätelain muutoksissa. Täsmennystä kaipaisi etenkin jätteen vastaanottoaikan järjestämistä koskeva jätelain 40 §. Kuntaliitto toteaa, että muissakin uusissa kiinteistökeräyksen muodoissa, kuten jäteastioin toteutetussa korttelikeräyksessä, sääntely on osin jäänyt ajastaan jälkeen.

Putkikeräysjärjestelmä ja perinteinen jätteen keräysjärjestelmä

Kuntaliiton näkemyksen mukaan putkikeräys ei ole suoraan verrattavissa perinteiseen ja vallitsevaan jätteen keräys- ja kuljetustapaan, jossa jäte lastataan kiinteistöltä jäteautoon ja kuljetetaan jäteyhtiön osoittamaan vastaanotto- tai käsittelypaikkaan. Putkikeräyksessä on jo nimensäkin perusteella **kyse nimenomaan jätteen keräyksestä**, johon kuuluu osana jätteen siirto maanalaista putkea pitkin yhteiseen keräysastiaan. Putkikeräyksen syöttöpisteessä jätettä ei ole tarkoitus säilyttää sen myöhempää noutoa varten. Putkikeräyksellä vältetään ajoneuvoperusteisen kuljetuksen tarvetta erikseen kiinteistöltä, mutta järjestelmä tarvitsee toimiakseen myös perinteistä jätteen kuljetusta koonta-asemalta. Sen lisäksi se tarvitsee myös täydentävää kiinteistöittäistä tai kiinteistöjen yhteistä jätteenkeräystä, koska esimerkiksi lasi- ja metallipakkauksia tai suuria kartonkipakkauksia ei putkessa pystytä keräämään. Putkikeräyksen käyttöönotto edellyttää asian huomioon ottamista ja päättämistä jo alueen kaavoitus- ja rakentamisvaiheessa sekä tonttien luovutusehdoissa. Lisäksi järjestelmän perustamis- ja liittymiskustannukset ovat huomattavia suhteessa perinteiseen kiinteistöittäiseen keräysjärjestelmään. Putken etuna on toki jäteautojen vähäisempi määrä vaikkapa asuinalueella.

Jätteen kuljetus ja putkikeräysjärjestelmä

Jätelain 35 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että 32 §:n 1 momentissa ja 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetun jätteen kuljetus järjestetään kiinteistön haltijan järjestämästä vastaanottopaikasta 36 tai 37 §:n mukaisesti, jollei 41 tai 41 a §:stä muuta johdu (kiinteistöittäinen jätteenkuljetus). Kuntaliitto katsoo, että jätteen siirtämistä putkessa ei voida rinnastaa tähän kunnan jätteenkuljetuksesta huolehtimisvelvollisuuteen. Pykälässä mainitun kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen lähtökohtana on ollut ajoneuvopohjainen järjestelmä. Kyse ei ole myöskään 35.4 §:n mukaisesta aluekeräyksestä.

Jätteen kuljetuksesta huolehtimisvelvollisuus kytkeytyy siis suoraan vastaanottopaikan määrittelyyn, koska huolehtimisvelvollisuus alkaa siitä, kun jätteen haltija luovuttaa jätteensä vastaanottopaikkaan. Tätä tukee myös keräyksen määritelmä, joka on jätelain 6 §:n 17-kohdassa. Sen mukaan *jätteen keräyksellä* tarkoitetaan jätteen kokoamista kiinteistön haltijan, kunnan, tuottajan, jakelijan tai muun järjestämään vastaanottopaikkaan omatoimista käsittelyä varten tai jätteen kuljettamiseksi käsittelyyn, mukaan lukien jätteen alustava lajittelu ja tilapäinen varastointi.

Olennaista asiassa onkin ratkaista, mikä on jätteen vastaanottopaikka, jossa jäte luovutetaan kunnan hallintaan.

Jätteen vastaanottoaika putkikeräysjärjestelmässä

Jätelain 40 §:n mukaan kiinteistön haltijan on järjestettävä vastaanottoaika kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen kuuluvan jätteen keräystä varten. Vastaanottoaika voidaan järjestää yhdessä yhden tai useamman kiinteistön kanssa. Jätelain 41 §:n mukaan kiinteistön haltijan tai muun jätteen haltijan on luovutettava 32 §:n mukaisesti kunnan vastuulle kuuluva jäte alueella järjestettyyn kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen.

Putkikeräyksen osalta jätelaki ei anna selkeää vastausta siihen, mikä kohta katsotaan jätelain 40 §:n mukaiseksi jätteen vastaanottoaikaksi. Jätelaki edellyttää, että kiinteistön haltija järjestää vastaanottoaikansa kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen kuuluvan kiinteistön haltijan velvollisuudesta huolehtia jätteen keräyksestä kiinteistöllä. Tämä tarkoittaisi esitöiden mukaan muun muassa, että kiinteistön haltijan tulisi hankkia tarvittavat asiat eri jätelajien keräystä varten ja järjestää tontille tarvittavat asianmukaiset tilat jäteastioiden sijoittamista varten. Toisaalta keräyspaikka voidaan järjestää myös kiinteistöjen yhteisenä. Putkikeräyksessä, jossa kiinteistöillä ei ole omaa vastaanottoaikkaa omalla tontillansa, vastaanottoaika on tällöin yhteinen. On muistettava vielä, että jätelain perusteella ei tällä hetkellä voida velvoittaa kiinteistöjä käyttämään yhteistä vastaanottoaikkaa. Velvoittavuus kuuluu putkikeräysjärjestelmään syntyikin muun lainsäädännön perusteella tehtyjen valintojen sekä sopimusten nojalla. Uusilla alueilla velvoite liittyä esimerkiksi jätteiden putkikeräysjärjestelmään on usein annettu tontinluovutussopimuksen ehdoissa.

Putkikeräyksessä vastaanottoaikaa voitaisiin ajatella olevan joko jätteen syöttöpiesteestä alkava keräyskokonaisuus tai imuputken jälkeinen jätteen keräysasema eli koonta-asema. Tämän hetken sääntely ei suoraan tue kumpaakaan vaihtoehtoa. Kuntaliiton Jätehuoltomääräysten laatiminen -oppaassa vuodelta 2022 on todettu, että putkikeräysjärjestelmässä vastaanottoaikat olisivat järjestelmän syöttöpaikkoja. Tulkinta on perustunut tuolloin hyvin lyhyeen asiasta käytyyn keskusteluun ja siihen ajatukseen, että asukas luovuttaa jätteensä ko. pisteessä keräysjärjestelmään. Tuolloin asiaa ei ole analysoitu pitemmälle.

Uusien järjestelmien käyttöönottoon liittyy aina erilaisia tulkintoja ja uusia toimintatapoja, joihin liittyvien kokemusten perusteella voidaan havaita sääntelyn puutteita tai toiminnan puutteita suhteessa sääntelyyn. Tällä hetkellä Suomessa näyttää vastaanottoaikasta olevan käytössä kahdenlaista tulkintaa. Sääntelyn epätasaisuus tältä osin on saattanut hämärtää tulkintaa siitä, mikä on jätteen haltijan ja kunnan toiminnan rajapinta eli mistä lukien kunnan jätelaitos tosiasiallisesti vastaa putkikeräyksessä kerätystä jätteestä ja mitä tehtäviä tai toimintoja kuntavastuuseen kuuluu.

Kuntaliiton tämänhetkisen näkemyksen mukaan putkikeräyksessä tarkoituksemukaisinta voisi jatkossa olla, että jätteen vastaanotto paikaksi määriteltäisiin jätteen keräysasema eli koonta-asema, jonne jätteet kulkeutuvat putkijärjestelmän syöttöpisteistä imuputkien kautta. Tässä useamman kiinteistön yhteisessä vastaanotto paikassa kiinteistön haltija luovuttaisi jätteesä kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen, josta kunta huolehtisi (35 §) kuten myöhemmästä jätteen käsittelystäkin.

Jätteen vastaanotto paikkana voisi toimia myös järjestelmän syöttöpiste tai syöttöpaikka (yhteisenä vastaanotto paikkana). Syöttöpiste ei kuitenkaan ole tavanomainen keräysväline tai jäteastia, koska jäte ei tosiasiasa jää siihen säilöön, vaan matkaa vielä putkea pitkin koonta-aseman astiaan. Syöttöpistettä pelkästään ei siten oikein voi pitää keräysvälineenä verrattuna muihin tavanomaisesti käytettyihin keräysvälineisiin. Keräysvälineenä olisi mahdollista pitää syöttöpisteen, imuputken ja koonta-aseman astian muodostamaa kokonaisuutta. Tämän keräysvälinekokonaisuuden putkikeräisyhtiö on järjestelmään liittyneiden kiinteistöjen puolesta järjestänyt jätteen vastaanotto paikaksi.

Kunnalle ei ole jätelaissa säädetty erikseen putkikeräysjärjestelmän rakentamis- ja kunnossapitovastuuta, vaan sille on vain säädetty vastuu järjestää jätehuolto ko. järjestelmän kautta kerätyille jätteelle. Jätteen vastaanotto paikan järjestäminen kuuluu lähtökohtaisesti jätteen haltijalle ja tässä tapauksessa jätteen haltijat ovat järjestäneet keräyksen liittymällä alueella yhteisen putkikeräisyhtiön järjestämään keräysjärjestelmään. Kuntaliiton näkemyksen mukaan erillisen putkikeräisyhtiön omistaman putkikeräysverkon (mm. syöttöpisteet, imuputket ja koonta-asemarakennus hallintalaitteineen) hallinnointi ja ylläpito sekä siihen liittyvät investointi- ja ylläpitokustannukset eivät siten kuulu kunnan jätehuollon järjestämisvelvollisuuden piiriin. Putkikeräisyhtiön tulisi vastata järjestelmän ylläpidosta ja siitä aiheutuvista kustannuksista.

Jätehuoltomääräykset ja putkikeräysjärjestelmässä veloittavat kunnalliset jätemaksut

Jätelain 78 §:n mukaan kunnan on perittävä tämän lain mukaisesti järjestämästään jätehuollosta jätemaksua, jolla katetaan sille tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Jätemaksun on vastattava kunnan tarjoamaa palvelutasoa ja mahdollisuuksien mukaan kannustettava jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä etusijajärjestyksen mukaiseen jätehuoltoon.

Kunta voi antaa jätehuoltomääräyksiä jätelain 91 §:n nojalla. Alueellisen jätelautakunnan voimassa olevien jätehuoltomääräysten 10 §:ssä määrätään jätteiden putkikeräysjärjestelmästä. Vastaanotto paikkaa ei ole ko. kohdassa määritelty yksiselitteisesti. Pykälästä on ymmärrettävissä, että ilmeisesti

jätteen vastaanotto paikaksi on ollut tarkoitus määritellä putkikeräysjärjestelmän syöttöpiste. ”Alueilla, joilla on käytössä jätteen putkikeräysjärjestelmä, jätehuollon järjestäjä on järjestänyt yhteiset jätteen keräyspisteet jätteen keräystä varten. Putkikeräysjärjestelmään liittyneiden kiinteistöjen keräysvälineenä toimii putkikeräysjärjestelmän syöttöpiste.” Määräyksessä keräysvälineeksi on määritelty putkikeräysjärjestelmän syöttöpiste. Kuten johdolla on todettu, jäte ei kuitenkaan tosiasiallisesti jää syöttöputkeen säilöön kuljetusta varten.

Lisäksi kiinteistön haltija, sitä edustava tai sen valtuuttama taho on jätehuoltomääräyksissä veloitettu järjestämään keräyspaikan kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen kuuluvan jätteen keräystä varten niille määräysten 15 ja 16 §:ssä määritellyille jätelajeille, joita ei kerätä jätteen putkikeräysjärjestelmässä. Kuntaliiton saamien tietojen mukaan putkikeräysalueilla Pirkanmaan Jätehuolto Oy on toteuttanut tämän keräyksen ns. lähikeräyksenä (korttelikeräysmalli) sijoittamalla jäteastiat kunnan yleisille alueille kiinteistöjen läheisyyteen. Täältä osin nykyinen jätehuoltomääräys on ristiriidassa toteutetun toimintatavan kanssa.

Alueellinen jätehuoltolautakunta on hyväksynyt erillisen jätetaksan putkikeräykselle 1.1.2024. Alueellisen putkikeräysjärjestelmän taksassa todetaan, että taksan mukainen jätemaksu koostuu perusmaksusuudesta, jätteen kuljetuksesta, käsittelystä sekä putkikeräysjärjestelmän ja sitä täydentävien lähikeräyspisteiden ylläpidosta.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan voimassa oleva putkikeräystaksa näyttää olevan rakenteellisesti ongelmallinen, kun sillä pyritään kattamaan myös sellaisia kustannuksia, jotka eivät sisälly jätelain mukaiseen kunnan jätehuoltovastuuseen. Taksaan perustuvana jätelain mukaisena julkisoikeudellisenä jätemaksuna ei voida veloittaa muita kuin kuntavastuullisen jätehuollon järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Erillisen putkikeräysyhtiön keräysjärjestelmän ylläpitokulut eivät ole tällaisia kunnan jätehuoltovastuuseen kuuluvia kuluja, vaikka putkikeräysjärjestelmässä vastaanotto paikaksi olisikin määritelty putkikeräysjärjestelmän syöttöpiste.

Yksityisoikeudellinen putkikeräysyhtiö on järjestänyt kiinteistöjen yhteisen jätteen vastaanotto paikan kiinteistöjen puolesta. Yhtiön yhtiöjärjestyksen mukaisena toimialana on putkikeräysverkon hallinnointi ja ylläpito. Siten em. toimista huolehtimisesta aiheutuvat kustannukset kuuluvat putkikeräysyhtiön vastuulle. Rahoittaakseen toimintansa sen tulisi periä palvelua käyttäviltä kiinteistöiltä maksuja, jotka kattavat putkikeräysjärjestelmän hallinnoinnista ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti.

Taksaan on sisällytetty myös putkikeräystä täydentävien lähikeräyspisteiden ylläpidosta aiheutuvat kustannukset. On huomattava, että lähikeräyksen vastaanottoaikassa sijaitsee myös yhteinen jäteastia (keräysväline), jossa jätettä säilytetään keräämisen ajan ja josta jäte tosiasiaassa noudetaan kuljettavaksi. Kortteli- tai lähikeräysmaksulla voidaan kattaa kustannukset lähikeräyspisteiden ylläpidosta ja niiden jäteastioiden tyhjennyksestä sekä kerätyn jätteen kuljetuksesta käsittelyyn ja käsittelystä mahdollisine jäteveroineen silloin, kun jätelaitos vastaa tällaisen yhteisen keräyspisteen hallinnoinnista, tyypillisesti kunnan yleisillä alueilla.

Putkikeräysjärjestelmässä Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n koonta- asemalta järjestämän jätehuollon taksaan perustuvat jätemaksut voidaan periä joko suoraan putkikeräysjärjestelmän käyttäjäkiinteistöiltä tai putkikeräysyhtiöltä, joka puolestaan jyvittää ko. jätemaksut putkikeräysjärjestelmää käyttävälle kiinteistölle. Vastaavasti putkikeräysjärjestelmän ulkopuolisten jätelajien täydentävän lähikeräyksen taksaan perustuvat maksut voidaan periä joko keräykseen kuuluvilta kiinteistöiltä suoraan tai tarvittaessa putkikeräysyhtiön kautta.

Kuntaliitto ehdottaa, että Alueellinen jätehuoltolautakunta harkitsisi putkikeräystaksan muuttamista siltä osin kuin se koskee putkikeräysjärjestelmän ylläpitoa sekä täsmentäisi jätehuoltomääräystensä putkikeräystä koskevaa määräystä.

SUOMEN KUNTALIITTO

Tuulia Innala
erityisasiantuntija

Marko Nurmikolu
johtava juristi



Kirje

20.3.2025

VN/8491/2025
VN/8491/2025-YM-2

Alueellinen jätehuoltolautakunta (Tampere)
Jätehuoltopäällikkö Anu Toppila

Jätteiden alueellinen putkikeräysjärjestelmä

Alueellinen jätehuoltolautakunta on pyytänyt ympäristöministeriön tulkintaa jätteiden alueellista putkikeräysjärjestelmää koskeviin kysymyksiin.

Ympäristöministeriö vastaa kysymyksiinne seuraavasti.

- 1. Voidaanko alueellinen putkikeräysjärjestelmä katsoa jätelain näkökulmasta yhdeksi kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen muodoksi?*

Jätelain 41 §:n mukaan kiinteistön haltijan tai muun jätteen haltijan on luovutettava 32 §:n mukaisesti kunnan vastuulle kuuluva jäte alueella järjestettyyn kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen tai kunnan järjestämään alueelliseen vastaanottoaikaan. Jätelain 40 §:n mukaan kiinteistön haltijan on järjestettävä vastaanottoaika kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen kuuluvan jätteen keräystä varten. Vastaanottoaika voidaan järjestää yhdessä yhden tai useamman kiinteistön kanssa. Jätelain 35 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että 32 §:n 1 momentissa ja 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen jätteen kuljetus järjestetään kiinteistön haltijan järjestämästä vastaanottoaikaista 36 tai 37 §:n mukaisesti, jollei 41 tai 41 a §:stä muuta johdu (kiinteistöittäinen jätteenkuljetus).

Jätelain säännöksissä ei ole erikseen huomioitu tilannetta, jossa jollakin tietyllä alueella kiinteistöjen jätehuolto on hoidettu alueellisen putkikeräysjärjestelmän avulla. Putkikeräysjärjestelmien alueella jätteet kulkevat maanalaisissa putkissa kiinteistöillä sijaitsevista järjestelmän syöttöpisteistä alueelliselle koonta-asemalle, josta ne kuljetetaan asianmukaiseen jatkokäsittelyyn. Jätelain mukaisten vastuiden ja velvoitteiden kannalta on keskeistä määrittellä se kohta, jossa jäte siirtyy kunnan järjestämän jätehuollon (jätelain 5 luku) piiriin. Jätteiden putkikeräyksestä vastaavan toimijan (yksityisoikeudellinen, sopimuksiin perustuva toiminta) vastuu jatkuu siihen saakka, kunnes jäte siirtyy kunnan jätehuoltovastuulle (julkisoikeudellinen toiminta). Tämä vastuun siirtymisen hetki on keskeistä myös jätelaissa säädetyn julkisoikeudellisen jätemaksun määräytymisen kannalta. Julkisoikeudellisilla jätemaksuilla voidaan kattaa vain sellaisia kustannuksia, jotka ovat aiheutuneet kunnalle jätelaissa säädettyjen jätehuoltotehtävien hoitamisesta.

Ympäristöministeriö tulkinna mukaan alueilla, joilla on käytössä jätteiden putkikeräysjärjestelmä, kiinteistöjen haltijat ovat järjestäneet jätelain 40 §:n tarkoittamalla tavalla yhteisesti jätteiden vastaanottoaikaan jätteiden keräystä varten. Kiinteistön haltijoiden yhteisesti järjestämä vastaanottoaika on jätteen koonta-asema, jossa jäte siirtyy kunnan vastuulle.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 35
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4-10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1603 9320
+358 9 1603 9320

kirjaamo.ym@gov.fi

Liittymisvelvoite kunnan järjestämään jätehuoltoon voidaan täyttää liittymällä yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella putkikeräysjärjestelmän käyttäjäksi, eikä putkikeräysjärjestelmästä sopinut kiinteistö ole tällöin velvollinen järjestämään muuta jätteen vastaanottoa omaa kiinteistölleen.

2. *Onko jätelain 40 §:n tarkoittamana kiinteistön haltijan järjestämänä vastaanottopaikkana pidettävä putkikeräysjärjestelmän syöttöluukkuja vai koontiasemaa, jolle jätteet putkea pitkin kuljetetaan ja josta varsinainen kunnan järjestämä jätteiden kuljetus vasta tapahtuu?*

Ympäristöministeriön tulkinnan mukaan jätteiden putkikeräyksen alueella vastaanottoa on jätteen koonta-asema, jonka kiinteistön haltijat ovat järjestäneet yhteisesti. Kyseessä on jätelain 40 §:n tarkoittama tilanne, jossa vastaanottopaikka on järjestetty yhdessä yhden tai useamman kiinteistön kanssa. Kunnan jätehuoltovastuu alkaa, kun jätteet ovat koonta-asemalla siirtyneet kunnan jätehuoltovastuun piiriin.

3. *Mistä putkikeräysjärjestelmässä kunnan jätehuollon järjestämistä vastuuun (luku 5) voidaan katsoa alkavan?*

Putkikeräysjärjestelmässä kerätyt jätteet siirtyvät kunnan järjestämistä vastuulle koonta-asemalla (kiinteistön haltijoiden yhteisesti järjestämä vastaanottopaikka). Yhteisesti järjestettyinä vastaanottopaikkoina toimivat jätteiden putkikeräysjärjestelmän koonta-asema sekä niiden jätteiden osalta, joita ei kerätä jätteiden putkikeräysjärjestelmässä, kiinteistön haltijoiden yhteisesti järjestämät muut keräyspaikat.

4. *Mitä putkikeräysjärjestelmän aiheuttamia kustannuksia voidaan kattaa julkisoikeudellisella jätemaksulla (78 ja 79 §:t)?*

Kunnan on perittävä jätelain mukaisesti järjestämästään jätehuollosta jätemaksua, jolla kateetaan sille tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kustannukset (78 §). Jätteiden putkikeräysjärjestelmien alueella kunnan jätehuoltovastuu alkaa koonta-asemalta. Jätetaksalla voidaan siten kattaa kustannukset, jotka muodostuvat jätteen noutamisesta koonta-asemalta ja sen käsitte-lystä. Kunnan jätemaksun perusteita ovat jätteen laji, laatu, määrä ja noutokerrat (79 §). Putkikeräysjärjestelmän investointi- ja ylläpitokulut kuuluvat putkikeräysalueiden kiinteistöjen maksettavaksi yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, eikä näitä kustannuksia voida kattaa julkisoikeudellisella jätemaksulla.

Ympäristöministeriö toteaa, että jätelain voimassa olevat säännökset jätteiden putkikeräyksen osalta ovat tulkinnanvaraiset. Säännöksiä on tarkoitus selventää kiertotalouslain valmistelun yhteydessä.

Lisätietoja asiassa antaa hallitussihteeri Johanna Routio.

Ylijohtaja

Veli-Matti Uski

Hallitussihteeri

Johanna Routio

Liitteet
Jakelu

Alueellinen jätehuoltolautakunta
Anu Toppila

Tiedoksi

VN/8491/2025-YM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Routio Johanna 91295416D

2025-03-20

Uski Veli-Matti 91323973L

2025-03-21

ALUEELLISEN PUTKIKERÄYSJÄRJESTELMÄN KUSTANNUSTEN KATTAMINEN JULKISOIKEUDELLISILLA JÄTEMAKSUILLA

1. Tämän muistion tarkoituksena on analysoida soveltuvan lainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa kysymystä siitä, voidaanko alueellisen putkikeräysjärjestelmän investointi- ja operointikustannuksia kattaa osana jätelain (646/2011) 78 §:n mukaista julkisoikeudellista jätemaksua vai onko näissä kustannuksissa kyse yksityisoikeudelliseen järjestelmään kuuluvista maksuvollisuuksista. Muistiossa ei tarkastella laajemmin putkikeräysjärjestelmän valittuun toteuttamiskäyttöön tai jätemaksujen kohtuullisuuteen liittyviä kysymyksiä.
2. Tämä muistio on laadittu Tampereen kaupungin alueellisen jätehuoltolautakunnan ja Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n pyynnöstä. Muistio perustuu Anu Toppilalta ja Amanda Nikkilältä saatuihin tietoihin.

1 ASIAN TAUSTA

3. Tampereen Vuoreksen ja Ranta-Tampellan kaupunginosissa on käytössä alueellinen jätteiden putkikeräysjärjestelmä, jossa eri jätelajit kerätään keräyspisteverkoston ja maanalaisen putkiston avulla jätteen koonta-asemalla sijaitsevaan konttiin. Koonta-asemalta jäte kuljetetaan jätelajikohtaiseen käsittelyyn. Putkikeräysjärjestelmän alue on osoitettu voimassa olevissa asemakaavoissa.
4. Järjestelmät omistaa ja niitä operoi Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n tytäryhtiö ("Putkikeräysyhtiöt"), ja järjestelmän käyttö edellyttää kiinteistönhaltijoilta liittymistä Putkikeräysyhtiöiden osakkaaksi maksamalla osakkeiden lisäksi kertaluontoinen liitännämaksu. Kiinteistöjen haltijat ovat sitoutuneet tontinluovutusasiakirjojen, osakassopimusten ja liityntäsopimusten kautta osallistumaan putkikeräysjärjestelmän investointi- ja ylläpitokustannuksiin. Putkikeräysjärjestelmän ylläpito- ja käyttömaksut sekä järjestelmän käytöstä mahdollisesti aiheutuva rahoituskulu sisällytetään sopimusten mukaan käyttäjiltä perittäviin julkisoikeudellisiin jätemaksuihin. Jättemaksu perustuu kunnan hyväksymään jätetaksaan.
5. Putkikeräysjärjestelmän jätemaksu koostuu perusmaksusta sekä jätteiden käsittelyn, kuljetuksen ja putkijärjestelmän ylläpidon kustannuksista. Putkikeräysjärjestelmän ylläpidon kustannus on erityinen kustannuserä, jota muissa jätteenkeräysjärjestelmissä ei ole. Se sisältää putkijärjestelmän käytön ja ylläpidon, kuten käyttökulut, huolto- ja korjauskulut, yleiskustannukset sekä rahoituskustannukset. Putkikeräysjärjestelmän operointipalvelut hankitaan Putkikeräysyhtiöltä, ja järjestelmän ylläpidon osuus jätemaksusta tilitetään Putkikeräysyhtiölle.
6. Putkijärjestelmän ylläpito muodostaa merkittävän osuuden järjestelmän piiriin kuuluvien kiinteistöjen jätemaksusta. Asiassa on näin ollen herännyt kysymys siitä, onko putkikeräysjärjestelmien ylläpitokustannusten kattaminen julkisoikeudellisilla jätemaksuilla jätelain mukaista.

2 OIKEUDELLINEN TARKASTELU

2.1 Jättemaksun määräytymisen lainsäädännöllinen perusta

7. Kunnan perimä maksu voi olla luonteeltaan julkisoikeudellinen tai yksityisoikeudellinen. Julkisoikeudellisen maksun tulee perustua lakiin, kun taas yksityisoikeudellinen maksu perustuu sopimukseen, sitoumukseen tai muuhun yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen. Merkittävä ero näiden välillä on siinä, että julkisoikeudellinen maksu on suoraan ulosottokelpoinen. Nyt tarkasteltavana oleva jätemaksu on jätelakiin perustuva julkisoikeudellinen maksu.
8. Kunnan velvollisuus periä jätemaksua perustuu jätelain 78 §:än, jonka mukaan kunnan on katettava järjestämänsä jätehuollon kustannukset kuntalaisilta ja muilta jätteen tuottajilta perimällä jätemaksuilla. Jättemaksujen tulee aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kattaa kaikki jätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien jätteen keräys, kuljetus, hyödyntäminen ja loppukäsittely sekä näihin liittyvät investoinnit ja hallinnolliset tehtävät. Jättemaksuun tulisi sisältyä myös kunnan lakisääteisen jätehuoltovelvollisuuden hoitamiseksi tarvittavan infrastruktuurin rakentamiseen liittyvät pitkän aikavälin investoinnit. Maksujen tulee perustua todellisiin kustannuksiin, ja niiden on vastattava kunnan tarjoamaa palvelutasoa.
9. Jättemaksujen tulee olla tasapuolisia ja kohtuullisia, eikä eri asiakkaita tai asiakasryhmiä saa asettaa perusteettomasti eri asemaan. Maksuilla voidaan myös kannustaa jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä etusijajärjestyksen mukaiseen jätehuoltoon. Lisäksi kunnan jätemaksu saa tuottaa enintään kohtuullisen tuoton pääomalle.
10. Jätelain 79 §:n mukaan kunnan jätemaksun perusteina ovat jätteen laji, laatu, määrä ja noutokerrat. Perusteina voidaan lisäksi ottaa huomioon jätteen keräys- ja kuljetusolot kiinteistöllä ja noutoalueella. Oikeuskäytännössä on korostettu, että jätemaksujen tulee perustua samoihin yleisiin perusteisiin eri maksuvelvollisuusryhmien osalta, eikä esimerkiksi jätteenhaltijan kotikunta saa vaikuttaa maksuun.
11. Jätelain 84 §:n mukaan kunnan jätemaksua koskevia säännöksiä sovelletaan myös silloin, kun kunta on siirtänyt jätehuollon järjestämiseen liittyvät palvelutehtävät tätä varten perustetulle yhtiölle, jonka kunta omistaa yhdessä muiden kuntien kanssa.

2.2 Putkikeräysjärjestelmän oikeudellinen luonne

12. Putkikeräysjärjestelmää operoivat osakeyhtiöt ovat Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n ja järjestelmää käyttävien asunto-osakeyhtiöiden omistuksessa. Putkikeräysyhtiöiden yhtiöjärjestyksen mukainen toimiala on omistaa, toteuttaa, hallinnoida ja ylläpitää asunto- ja toimitila-alueilla alueellista jätelajien keräyksen ja noudon putkijärjestelmää keräyspaikkoineen, runkoverkkoineen ja koonniasemineen sekä tuottaa putkijärjestelmään perustuvia jätelajien keräys- ja noutopalveluja.
13. Osakassopimusten ja putkikeräysjärjestelmän jätetaksan mukaisten jätemaksujen maksukertymän jaossa sovellettavia perusteita koskevien sopimusten mukaan Putkikeräysyhtiö myy keräys- ja noutopalveluita Pirkanmaan Jätehuolto Oy:lle ja/tai muulle palveluntarjoajalle, joka kerää ja noutaa jätelajit koonta-asemalta erillisen sopimuksen perusteella. Varsinaista hankintasopimusta Putkikeräysyhtiöiden ja Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n välillä ei kuitenkaan ole.

Putkikeräysyhtiö omistaa kaikkien keräyspaikkojen tekniset rakenteet ja laitteet sekä vastaa niiden huollosta.

14. Putkikeräysyhtiön osakaskiinteistöt sitoutuvat käyttämään putkijärjestelmää sekä ostamaan sillä tuotetun jätelajien keräys- ja noutopalvelun Pirkanmaan Jätehuolto Oy:ltä tai muulta Putkikeräysyhtiön käyttämältä palveluntarjoajalta. Putkijärjestelmän käyttöön sitoutuminen tapahtuu allekirjoittamalla erillinen liityntäsopimus Putkikeräysyhtiön kanssa. Edelleen osakkaina olevat asunto-osakeyhtiöt sitoutuvat siihen, että Pirkanmaan Jätehuolto Oy:llä on jätelainsäädännön mukainen oikeus laskuttaa osakkaalta jätemaksu, joka sisältää putkijärjestelmän ylläpito- ja käyttömaksut sekä mahdollisen rahoituskulun. Samanaikaisesti asiakirjoista ilmenee, että putkikeräysyhtiö tuottaa jätteen keräys- ja noutopalveluita Pirkanmaan Jätehuolto Oy:lle.
15. Yllä esitetyn mukaisesti putkikeräysjärjestelmän omistusta, ylläpitoa hallinnointia ja käyttöä on pyritty järjestämään järjestelmää operoivien Putkikeräysyhtiöiden osakkeenomistajien välisin yksityisoikeudellisin sopimuksin ja osakkaiden velvollisuus osallistua järjestelmän ylläpito-, käyttö- ja rahoituskustannuksiin perustuu osaltaan osakkaiden välisiin sopimuksiin. Tältä osin on huomioitava, että yksityisoikeudellista maksuvelvollisuutta ei voida lähtökohtaisesti panna toimeen julkisoikeudellisenä maksuna. Tämän sopimusperusteisen maksun yksityisoikeudelliseen luonteeseen ei itsessään vaikuta se, että Pirkanmaan Jätehuolto Oy on kuntaomisteinen yhtiö.
16. Toisaalta kustannusten laskuttamisen on sovittu tapahtuvan osana jätemaksua, jolloin putkijärjestelmien perustamisvaiheessa lienee ajateltu, että putkijärjestelmien toiminta kuuluu niiden omistussuhteista riippumatta kunnan vastuulla olevan jätehuollon piiriin ja järjestelyllä vaikuttaa tavoitellun tilannetta, jossa Pirkanmaan Jätehuolto Oy tuottaa muille Putkikeräysyhtiöiden osakkeille jätehuoltopalveluita ostamalla niitä Putkikeräysyhtiöiltä. Jätelain mukaiseen julkisoikeudelliseen jätemaksuun voidaan sisällyttää kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle jätelaissa säädettyjen jätehuoltotehtävien hoitamisesta. Asiassa tulee näin ollen tarkastella sitä, voidaanko putkikeräysjärjestelmän ylläpidon katsoa kokonaisuudessaan tai joltain osin kuuluvan osaksi jätelaissa säädettyä kunnan jätehuoltotehtävää ja siten kunnan vastuulle.

2.3 Putkikeräysjärjestelmä osana kunnallista jätehuoltoa

17. Jätelain 32 §:n mukaan kunnan on järjestettävä muun ohella kotitaloudessa syntyvän jätteen jätehuolto. Jätehuoltoon kuuluu jätelain 6 §:n 1 momentin mukaan muun muassa jätteen keräys, kuljetus, hyödyntäminen ja loppukäsittely. Saman pykälän määritelmän mukaan jätteen keräyksellä tarkoitetaan jätteen kokoamista kiinteistön haltijan, kunnan, tuottajan, jakelijan tai muun järjestämään vastaanottoipaikkaan omatoimista käsittelyä varten tai jätteen kuljettamiseksi käsittelyyn, mukaan lukien jätteen alustava lajittelu ja tilapäinen varastointi.
18. Jätelain 35 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lain 32 §:n mukaisesti kunnan vastuulle kuuluvan jätteen kuljetus järjestetään kiinteistön haltijan järjestämästä vastaanottopaikasta (kiinteistöittäinen jätteenkuljetus). Kunta voi järjestää kuljetuksen joko jätelain 36 §:n mukaisesti kunnan järjestämänä jätteenkuljetuksena tai 37 §:n mukaisesti kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena (aiemmin sopimusperusteinen jätteenkuljetus). Kiinteistöittäinen jätteenkuljetus on järjestämistavasta riippumatta järjestettävä niin, että tarjolla on jätteen

kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Vastavasti jätelain 41 §:n mukaan kiinteistön haltijalla on velvollisuus luovuttaa kunnan vastuulle lain 32 §:n mukaan kuuluva jäte alueella järjestettyyn kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen tai kunnan järjestämään alueelliseen vastaanottoaikaan.

19. Jätelain esitöiden¹ mukaan kunnan järjestämisvastuu ei ulotu kiinteistöllä tapahtuvaan keräykseen, vaan tästä huolehtisivat kiinteistön haltija, jätteen tuottaja tai muu jätteen haltija lain 40 ja 50 §:n mukaisesti. Lain 40 §:n nojalla kiinteistön haltijan on järjestettävä vastaanottoaika kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen kuuluvan jätteen keräystä varten. Vastaanottoaika voidaan järjestää yhdessä yhden tai useamman kiinteistön kanssa.
20. Jotta voidaan arvioida, kuuluvatko putkikeräysjärjestelmästä aiheutuvat kulut kunnan jätemaksulla katettaviksi, olisi ratkaistava, onko putkikeräysjärjestelmässä kysymys kunnan vastuulle kuuluvasta kiinteistöittäisestä jätteenkuljetuksesta vai kiinteistön haltijan järjestämästä vastaanottoaikaista. Ympäristöhallinnon julkaisemassa Jätelakioppaassa esitetään, että jätelainsäädännön näkökulmasta putkikeräysjärjestelmä on katsottava yhdeksi kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen muodoksi ja putkikeräysjärjestelmässä järjestelmän syöttöpaikan katsotaan olevan jätelain 40 §:n tarkoittama kiinteistön haltijan järjestämä vastaanottoaika². Sama tulkinta on esitetty Kuntaliiton julkaisemassa jätehuoltomääräysten laatimista koskevassa oppaassa³.
21. Toisaalta ympäristöministeriön 20.3.2025 päivätyssä Tampereen alueelliselle jätehuoltolautakunnalle osoitetussa kirjeessä on otettu kanta, jonka mukaan alueilla, joilla on käytössä jätteiden putkikeräysjärjestelmä, kiinteistöjen haltijat ovat järjestäneet jätelain 40 §:n tarkoittamalla tavalla yhteisesti jätteiden vastaanottoaikaan jätteiden keräystä varten ja tämä vastaanottoaika on syöttöpaikan sijasta koonta-asema⁴. Se, onko putkikeräysjärjestelmässä kysymys jätelain 40 §:n tarkoittamasta kiinteistön haltijan järjestämästä vastaanottoaikaista vai jätelain 36 §:n tarkoittamasta kunnan järjestämästä jätteen kuljetuksesta, on siis oikeudellisesti tulkinanvaraista.
22. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että pääkaupunkiseudun ja Kirkkonummen jätehuoltomääräyksien mukaan kuntayhtymän järjestämä jätteenkuljetus alkaa kiinteistön haltijoiden yhteisesti järjestämistä vastaanottoaikoista. Yhteisesti järjestettyinä vastaanottoaikkoina toimivat jätteiden putkikeräysjärjestelmän koontiasemat. Putkikeräysjärjestelmään liittyneiden kiinteistöjen jätteenkeräysvälineenä toimivat putkikeräysjärjestelmän koontiaseman kontit, joihin jäte ohjataan syöttöpaikoilta. Tämä tulkinta nojaa ajatukseen siitä, että putkikeräysjärjestelmään liittyneiden kiinteistöjen haltijat ovat näin järjestäneet jätelain 40 §:ssä tarkoitetun yhteisen vastaanottoaikaan jätteen keräystä varten. Tällöin kyseisessä pykälässä tarkoitettuna vastaanottoaikkana toimisi putkikeräysjärjestelmän koontiasema. Koska jätelain 78 §:n mukaan jätemaksua peritään kunnan järjestämästä jätehuollosta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi, ei itse

#20564909v4

² Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2015 s. 42.

³ Jätehuoltomääräysten laatiminen – Opas kunnallisten jätehuoltomääräysten valmistelijoille ja päättäjille. s 51–52.

⁴ Ympäristöministeriön kirje 20.3.20205 VN/8491/2025-YM-2.

putkijärjestelmän käytön tai ylläpidon kustannuksia voitaisi tällöin sisällyttää julkisoikeudelliseen jätemaksuun.

23. Koska kysymystä ei ole tarkemmin säädelty, on voimassa olevan lainsäädännön nojalla kuitenkin mahdollista päätyä myös toisenlaiseen tulkintaan. Näin näyttää tehdyn Tampereen kaupungin kunnallisissa jätehuoltomääräyksissä, joissa on omaksuttu pääkaupunkiseudun jätehuoltomääräyksiin nähden osin vastakkainen tulkinta. Tampereen kaupungin jätehuoltomääräysten perustelumuietion mukaan putkikeräysjärjestelmä tulkitaan niin ikään lähekkäin sijaitsevien kiinteistöjen yhteisesti järjestämäksi jätelain 40 §:n tarkoittamaksi jätteen vastaanotto paikaksi, mutta varsinaisten jätehuoltomääräysten mukaan putkikeräysjärjestelmään liittyneiden kiinteistöjen keräysvälineenä toimii putkikeräysjärjestelmän syöttöpiste. Jätehuoltomääräysten mukaan alueilla, joilla on käytössä jätteiden putkikeräysjärjestelmä, jätehuollon järjestäjä on järjestänyt yhteiset jätteiden keräyspisteet jätteiden keräystä varten.⁵
24. Koska voimassa oleva lainsäädäntö vaikuttaa mahdollistavan erilaisia tulkintoja, on asiassa syytä tarkastella lähemmin Vuoreksen ja Ranta-Tampellan putkikeräysjärjestelmien taustalla olevaa sopimusoikeudellista järjestelyä ja sen myötä järjestelmien yhteyttä kunnan vastuulla olevaan jätehuoltoon.

2.4 Sopimusoikeudellisten näkökohtien tarkastelua

25. Putkikeräysyhtiöiden rekisteröityyn toimialaan kuuluu tuottaa putkijärjestelmään perustuvia jätelajien keräys- ja noutopalveluja. Yhtiöiden osakassopimuksessa osakkeenomistajat eli kiinteistönhaltijat sitoutuvat käyttämään putkikeräysjärjestelmää ja ostamaan sillä tuotetun jätelajien keräys- ja noutopalvelun Pirkanmaan Jätehuolto Oy:ltä tai muulta jätehuoltopalvelun tarjoajalta. Sopimuksissa myös todetaan, että Putkikeräysyhtiö myy keräys- ja noutopalveluita Pirkanmaan Jätehuolto Oy:lle ja/tai muulle palveluntarjoajalle, joka kerää ja noutaa jätelajit koontasemalta erillisen sopimuksen perusteella. Varsinaista hankintasopimusta Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n ja putkikeräysyhtiöiden välillä ei kuitenkaan ole.
26. Järjestelyä tarkasteltaessa vaikuttaa siltä, että Putkikeräysyhtiö tuottaa kuntaan nähden itsenäisenä oikeushenkilönä jätteen keräys- ja kuljetuspalvelua, johon kiinteistönhaltijat luovuttavat jätteen putkikeräysjärjestelmän syöttöpisteellä. Tarkasteltujen sopimusten perusteella järjestelyllä vaikuttaa tavoitellun tilannetta, jossa Pirkanmaan Jätehuolto Oy ostaa tätä putkikeräysjärjestelmällä toteutettua jätteen keräys- ja noutopalvelua Putkikeräysyhtiöltä kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen toteuttamisen tarpeisiin. Putkikeräysjärjestelmän voitaisiin tällöin katsoa olevan rinnastettavissa tavanomaiseen jätteen kuljetukseen osana kunnan vastuulla olevaa jätehuoltoa. Mikäli putkikeräysjärjestelmän voitaisiin yllä esitetyn tavoin katsoa olevan osa kunnan järjestämää jätteenkuljetusta, olisi putkikeräysjärjestelmän käyttämisestä Pirkanmaan Jätehuolto Oy:lle aiheutuvat kustannukset mahdollista lukea osaksi kunnalle jätteen keräyksen ja käsittelyn järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia ja sisällyttää julkisoikeudelliseen jätemaksuun. Siinäkin tapauksessa, että putkikeräysjärjestelmä Tampereen olosuhteissa tulkittaisiinkin jätteenkuljetukseksi, ei suoraan putkikeräysyhtiölle putken operoinnista, ylläpidosta ja rahoituksesta aiheutuvia kuluja voi sellaisenaan sisällyttää jätemaksuun.

⁵ Kunnalliset jätehuoltomääräykset § 10 ja jätehuoltomääräysten perustelumuietio s. 14–15.

27. Jätelain 43 §:n mukaan kunta voi siirtää sille kuuluvia jätehuollon palvelutehtäviä kuntien omistamalle yhtiölle. Putkikeräisytyöt eivät ole kuntien omistamia yhtiöitä eikä niille siten ole siirretty eikä ole voitukaan siirtää kunnalle kuuluvia jätehuollon tehtäviä. Tämän takia jätetaksaa ei voi perustaa suoraan Putkijärjestelmästä Putkikeräisytyöille aiheutuviin kustannuksiin. Sen sijaan, jos putkikeräysjärjestelmien toiminta katsottaisiin jätteenkuljetukseksi, Pirkanmaan Jätehuolto Oy:lle kuljetuspalvelun hankinnasta aiheutuneet kustannukset voitaisiin sisällyttää jätemaksuun. Putkikeräisytyöt eivät ole Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n sidosyksiköitä, joten palveluiden hankinta Putkikeräisytyöiltä tulisi suorittaa kuten miltä tahansa muultakin palveluntarjoajalta, joka ei ole Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n sidosyksikkö.

2.5 Johtopäätökset

28. Tarkasteltaessa kysymystä siitä, voidaanko alueellisen putkikeräysjärjestelmän kustannuksia kattaa osana jätelain 78 §:n mukaista julkisoikeudellista jätemaksua, on ensinnäkin todettava, että kunta ei voi siirtää jätehuollon palvelutehtäviä muulle kuin kuntien omistamalle yhtiölle. Putkikeräisytyöt eivät ole kuntien omistamia yhtiöitä. Tämän vuoksi on selvää, että Putkikeräisytyöille aiheutuvat kustannukset eivät sellaisenaan ole kustannuksia, joita voitaisiin kattaa julkisoikeudellisella jätemaksulla. Jätemaksulla voidaan kattaa ainoastaan ne jätelain 78 §:ssä yksilöidyt kustannukset, jotka ovat aiheutuneet kunnalle tai kuntien omistamalle yhtiölle, jolle jätehuollon palvelutehtävät on siirretty.
29. Jätelain 78 §:n mukaan jätemaksujen tulee kuitenkin aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kattaa kaikki jätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien jätteen keräys, kuljetus, hyödyntäminen ja loppukäsittely sekä näihin liittyvät investoinnit ja hallinnolliset tehtävät. Jos putkikeräysjärjestelmä katsottaisiin osaksi jätteen kuljetusta, tulisi putkikeräysjärjestelmän käytöstä Pirkanmaan Jätehuolto Oy:lle aiheutuvat kustannukset sisällyttää osaksi jätemaksua aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Kuten edellä on todettu, jätemaksu ei kuitenkaan tässäkään tilanteessa voi sellaisenaan kuulua suoraan Putkikeräisytyöille, vaan jätemaksulla tulisi kattaa Pirkanmaan Jätehuolto Oy:lle Putkikeräisytyöiltä hankituista palveluista aiheutuneet kustannukset.
30. Jotta voitaisiin ratkaista, kuuluuko putkikeräysjärjestelmällä tuotettu palvelu ylipäätään kunnan vastuulle kuuluvan jätehuollon piiriin, olisi keskeistä vastata kysymyksiin siitä (i) missä kohtaa putkikeräysjärjestelmää jätteen voidaan katsoa siirtyvän kunnan jätehuollon järjestämisvastuun piiriin ja tämä huomioiden (ii) voidaanko Putkikeräisytyöiden putkikeräysjärjestelmällä tuotama keräys- ja kuljetuspalvelu lukea kunnan tai kuntien omistaman yhtiön, jolle jätehuollon palvelutehtävät on siirretty, ostopalveluna järjestämäksi jätehuoltopalveluksi.
31. Putkikeräysjärjestelmiä koskeva sääntely on puutteellista, ja voimassa oleva jätelaki mahdollistaa keskenään vastakkaisiakin tulkintoja yllä esitettyjen kysymysten osalta. Jätelain mukaisena lähtökohtana voidaan pitää sitä, että kunnan järjestämisvastuu ei ulotu kiinteistöllä tapahtuvaan keräykseen, vaan kiinteistön haltijan on järjestettävä vastaanottoaika kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen kuuluvan jätteen keräystä varten. Vastaanottoaika voidaan järjestää yhdessä yhden tai useamman kiinteistön kanssa. Putkikeräysjärjestelmää ja sen taustalla olevia yksityisoikeudellisia järjestelyjä sekä kiinteistönhaltijan vastuulla olevaa jätteen vastaanottoaika järjestämisvastuuta koskevaa sääntelyä tarkasteltaessa vaikuttaa ensisijaisesti siltä, että

vasta putkikeräysjärjestelmän koontiasema olisi jätelain mukainen usean kiinteistön yhdessä järjestämä vastaanottoaika, jossa jäte siirtyy kunnan jätehuollon järjestämismääräyksiin.

32. Tarkastelussa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös siihen, että asiakirjojen perusteella nyt puheena olevassa Tampereen järjestelyssä lienee pyritty tilanteeseen, jossa Pirkanmaan Jätehuolto Oy ostaa Putkikeräysyhtiöiltä palveluita ja että Pirkanmaan Jätehuolto Oy tosiasiallisesti hankkii putkijärjestelmällä tuotetun keräys/kuljetuspalvelun ostopalveluna Putkikeräysyhtiöiltä, vaikka varsinaista hankintasopimusta yhtiöiden välillä ei olekaan. Jos nämä Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n ostamat palvelut hankitaan jätelain nojalla kunnan järjestämismääräyksellä olevien tehtävien hoitamiseksi, kysymys on kustannuksista, jotka tulee kattaa jätemaksulla.
33. Jos sen sijaan katsotaan, että Putkikeräysyhtiöiden toiminta on jätelain 40 §:ssä tarkoitetun jätteen vastaanottoaika järjestämistä, ei aiheutuneita kustannuksia voi sisällyttää kunnan jätemaksuun, vaan kustannustenjaosta tulee sopia yksityisoikeudellisin järjestelyin Putkikeräysyhtiöiden ja sen palveluiden käyttäjien välillä.
34. Tällä hetkellä Tampereen kaupungin alueella toimivia putkikeräysjärjestelmiä koskevat yksityisoikeudelliset sopimukset, kunnalliset jätehuoltomääräykset ja tosiasialliset toimintatavat eivät anna yksiselitteistä kuvaa siitä, mikä on putkikeräysjärjestelmien oikeudellinen luonne. Tilannetta on tarpeen selkeyttää riippumatta siitä, katsotaanko kysymyksessä olevan kiinteistöjen haltijoiden vastuulle kuuluva jätteen keräys kiinteistöjen yhteiseen vastaanottoaikaan vai kunnan vastuulle kuuluva jätteen kuljetus.

* * * * *

Annamme mielellämme lisätietoja asiassa.



Henna Lusenius
Counsel
henna.lusenius@borenius.com



Hanna Lehtinen
Partner
hanna.lehtinen@borenius.com