



Kunnan vastuulle kuuluva polttokelpoisen jätteen kul- jetus Lounais-Suomessa

Arvio jätelain ehtojen täyttymisestä 2023

Turun kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelukokonaisuus
Ympäristönsuojelu

Sisälllys

Tiivistelmä.....	2
1 Selvityksen rajaus.....	3
2 Jätteiden kuljetusjärjestelmät.....	3
3 Polttokelpoisen jätteen kuljetusjärjestelmät toimialueella.....	3
4 Aiemmat päätökset kuljetusjärjestelmistä.....	4
5 Edellytykset kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle.....	5
6 Kuljetuspalveluiden kattava ja luotettava saatavuus kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.....	6
6.1 Vastuu palveluiden saatavuudesta ja seurantavelvollisuus.....	6
6.2 Palveluiden saatavuudessa havaittuja puutteita.....	7
6.3 Maksukyvyttömyyden vaikutus palvelun saatavuuteen.....	8
6.4 Jätteenkuljetuspalveluiden hinnat Lounais-Suomessa.....	8
6.5 Biojätteen käsittelymaksun alentamisen vaikutukset tyhjennysmaksuihin.....	12
6.6 Hankinnan suuruuden vaikutus palveluiden hintoihin.....	14
6.7 Kilpailun puutteellisuuden vaikutukset palveluiden ehtoihin.....	14
7 Jätehuollon toimivuus, alueellisen kehittämisen sekä terveys- ja ympäristöhaitat.....	17
7.1 Jätehuollon yleisen toimivuuden edistäminen.....	17
7.1.1 Kunnan mahdollisuudet edistää jätehuollon toimivuutta.....	17
7.1.2 Jätteen hallintaoikeus ja ohivienti.....	17
7.1.3 Kiinteistöjen kuulumisen kiinteistöittäiseen kuljetukseen.....	18
7.2 Jätehuollon alueellisen kehittämisen tukeminen.....	19
7.3 Vaikutukset terveyteen ja ympäristöön.....	20
7.3.1 Jätteiden ohiviennin vaikutukset.....	20
7.3.2 Kuulumisen kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen.....	21
7.3.3 Kuljetusten tehokkuus.....	21
7.3.4 Turun ammattikorkeakoulun logistiikkaselvitys.....	22
7.3.5 Kuljetusten ympäristövaikutukset.....	24
7.3.6 Investoinnit kuljetuskalustoon.....	25
7.3.7 Kannustavien jätemaksujen käyttömahdollisuudet.....	26
8 Vaikutukset kotitalouksien, yritysten ja viranomaisten asemaan.....	28
8.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan.....	28
8.1.1 Valinnanvapaus palveluiden hankinnassa.....	28
8.1.2 Kuljetuspalveluiden hinnat eri kuljetusjärjestelmissä.....	28
8.1.3 Maksujen ja niiden perusteiden läpinäkyvyys.....	31
8.1.4 Kuljetuksen järjestämisvastuiden hajautumisen vaikutukset.....	31
8.2 Vaikutukset viranomaisten asemaan.....	32
8.2.1 Kuljetusrekisterin ylläpito.....	32
8.2.2 Palveluiden hintojen syrjimättömyyden ja kohtuullisuuden seuranta ja arviointi.....	34
8.3 Vaikutukset yksityisten yritysten asemaan.....	35
8.3.1 Vaikutukset nykyisin alueella toimivien jätteenkuljetusyrittäjien asemaan.....	35
8.3.2 Vaikutukset pienten ja uusien yritysten asemaan.....	35

9	Yhteenveto selvityksen tuloksista.....	37
9.1	Puutteet kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa.....	37
9.2	Kunnan järjestämän jätteenkuljetukset edut.....	38
9.3	Oikeudellinen arviointi Turun hallinto-oikeuden päätöksessä	39
	Selvitykset, joihin on viitattu	40

Tiivistelmä

Tässä esityksessä on arvioitu jätelain 37 §:ssä kiinteistönhaltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle asetettujen ehtojen täyttymistä polttokelpoisen jätteen kuljetuksessa Auran, Kaarinan, Liedon, Marttilan, Paimion, kanta-Paraisten, Pöytyän, kanta-Ruskon, Salon, Sauvon ja Turun alueilla.

Arvio perustuu Lounais-Suomen jätehuoltolautakunnan viranhaltijoiden omiin ja ulkopuolisten asiantuntijatahojen tekemiin selvityksiin, käytännön viranomaistyössä saatuihin kokemuksiin sekä alueen aiempien kuljetusjärjestelmäpäätösten yhteydessä tehtyihin hallintotuomioistuinten päätöksiin ja oikeudellisiin arvioihin.

Aineisto osoittaa, että tarkastelualueen polttokelpoisen jätteen nykyinen sopimusperusteinen kuljetus ei täytä kiinteistönhaltijan järjestämään kuljetukseen siirtymiselle laissa asetettuja edellytyksiä. Asia käy yksiselitteisesti ilmi myös Turun hallinto-oikeuden päätöksestä 23.6.2022 (H1040/2022), jonka jälkeen alueen polttokelpoisen jätteen kuljetuksessa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, joiden perusteella asiaa olisi perusteltua arvioida toisin.

Selvitysten perusteella sopimusperusteisen kuljetuksen alueella ei voida varmistua kattavasta ja luotettavasta kuljetuspalveluiden saatavuudesta. Yksityisen kuljetuspalvelun puutteita on esimerkiksi Paraisten saaristoalueilla, missä LSJH joutuu järjestämään asukkaille paikkaavaa aluekeräyspalvelua. Myös Salossa on haja-asutusalueita, joilla ei selvitysten perusteella ole järjestetty kiinteistöittäistä kuljetusta.

Kuljetuspalveluiden hinnat ovat alueen nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa syrjiviä ja osalle kiinteistön haltijoista kohtuuttomia, eivätkä kunnan jätemaksujen alennukset päädy tasapuolisesti asukkaiden maksamiin jäteastioiden tyhjennysmaksuihin. Osassa alueen kunnista ei asukkailla ole myöskään mahdollisuutta kilpailuttaa kuljetuspalvelun tarjoajaa, koska alueella toimii vain yksi kuljetusyrittäjä. Kilpailun puutteen seurauksena ainoa palveluntarjoaja pääsee yksin määrittelemään kuljetuspalvelun hintatason.

Sopimusperusteisessa kuljetuksessa kunnan vastuulle kuuluvia jätteitä on toistuvasti kuljetettu käsiteltäväksi muualle kuin kunnan määräämään paikkaan. Lisäksi kiinteistön haltijan velvollisuutta luovuttaa jätteet kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen laiminlyödään selvästi enemmän kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa (yli 17 % asutuista kiinteistöistä) kuin kunnan järjestämässä kuljetuksessa (1,5 % asutuista kiinteistöistä). Jätelaissa asetettujen velvollisuuksien laiminlyönti lisää olennaisesti jätteiden hallitsemattoman käsittelyn ja siitä aiheutuvien ympäristöhaittojen riskiä sekä heikentää selvästi jätehuollon yleistä toimivuutta ja kunnan mahdollisuuksia ja oikeutta huolehtia vastuulleen kuuluvan jätehuollon järjestämisestä.

Sopimusperusteisessa kuljetuksessa toteutuva usean kuljettajan kuljetustoiminta samalla alueella on kokonaislogistisesti tehottomampaa kuin kunnan järjestämä kuljetus, ja siitä aiheutuu enemmän raskasta liikennettä ja suurempia melu- ja ilmansaastepäästöjä ja niistä aiheutuvia ilmasto-, ympäristö- ja viihtyisyyshaittoja.

Jätehuollon viranomaistehtävien hoitamisen kannalta kiinteistönhaltijan järjestämä kuljetus on osoittautunut huonosti toimivaksi. Jätehuoltoviranomainen ei voi seurata luotettavasti ja ajantasai-

sesti kuljetusten toimintaa ja sen ehtojen kohtuullisuutta ja syrjimättömyyttä, koska seurantaan var-
ten ei saada ajantasaisia ja luotettavia tietoja. Tietojen saamisessa ilmenevien ongelmien vuoksi
lautakunta ei pysty myöskään toimittamaan luotettavaa ja ajantasaista tietoa kuljetuksista valvonta-
viranomaisten käyttöön.

1 Selvityksen rajaus

Tämä selvitys koskee polttokelpoisen jätteen (jätelain mukainen sekalainen yhdyskuntajäte) kulje-
tusten järjestämistä niissä Lounais-Suomen jätehuollon yhteistoiminta-alueen osissa, joissa on
edelleen käytössä vanhan vuoden 1993 jätelain mukainen nk. sopimusperusteinen jätteenkuljetus.
Näitä alueita ovat Auran, Kaarinan, Liedon, Marttilan, Paimion, kanta-Paraisten, Pöytyän, kanta-
Ruskon, Salon, Sauvon ja Turun alueet.

Selvitys ei koske Uudenkaupungin kaupungin aluetta, joka on liittynyt osaksi Lounais-Suomen jäte-
huollon yhteistoiminta-aluetta 1.1.2022 alkaen.

2 Jätteiden kuljetusjärjestelmät

Kunnan on huolehdittava vastuulleen kuuluvan jätteen kuljetuksen järjestämisestä. Kuljetus voi-
daan jätelain mukaan hoitaa joko kunnan järjestämänä jätteenkuljetuksena (36 §) tai kiinteistön
haltijan järjestämänä kuljetuksena (37 §).

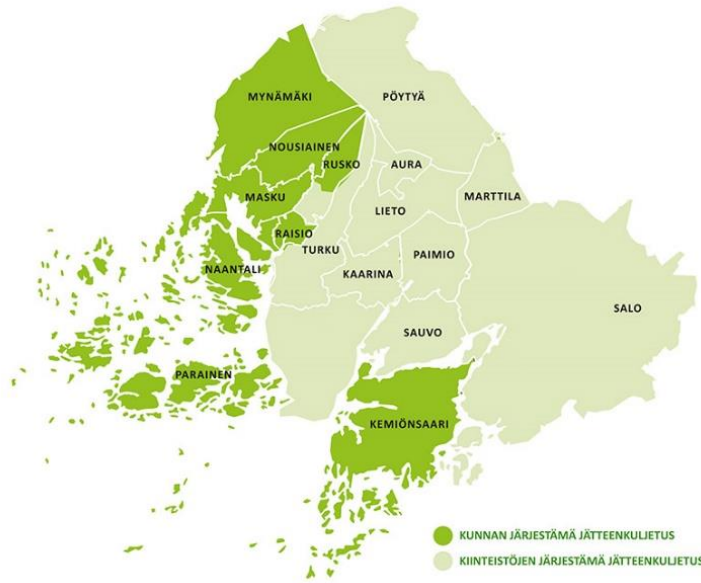
Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa Lounais-Suomen Jätehuolto Oy (jäljempänä LSJH)
kilpailuttaa kunnan vastuulle kuuluvan jätteen keräyksen ja kuljetuksen kiinteistöiltä käsittelypaik-
kaan ja Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta (jäljempänä lautakunta) hyväksyy jätemaksutak-
sassa jätemaksujen perusteet ja jäteastiakohtaiset jätemaksut, jotka laskutetaan suoraan kiinteis-
töjen haltijoilta. Kunnan jätemaksut ovat julkisia ja julkisoikeudellisia. Kunnan järjestämässä jät-
teenkuljetuksessa ainoastaan LSJH tai sen lukuun toimiva jätteenkuljettaja saa kuljettaa kunnan
vastuulle kuuluvaa jätettä. Jätteenkuljetusten kilpailutuksessa on noudatettava lakia julkisista han-
kinnoista (348/2007).

LSJH on Lounais-Suomen jätehuollon yhteistoiminta-alueen kuntien omistama jäteyhtiö, jolle kun-
nat ovat siirtäneet jätelain 43 §:n mukaisesti vastuulleen kuuluvien jätehuollon palvelutehtävien jär-
jestämisen. Tällaisia kunnan jätehuollon palvelutehtäviä ovat mm. jätteen vastaanoton, kuljetuk-
sen ja käsittelyn, kunnan jätemaksujen laskutuksen ja asukkaiden jäteneuvonnan järjestämi-
nen.

Kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kiinteistön haltija on velvollinen järjestä-
mään kiinteistönsä jätteenkuljetuksen sopimalla siitä jonkun ELY-keskuksen ylläpitämään jätehuol-
torekisteriin hyväksytyyn kuljettajan kanssa. Kuljettajan asiakkaaltaan laskuttama jätemaksu on yk-
sitysoikeudellinen ja perustuu kiinteistön haltijan ja jätteenkuljetusyrityksen väliseen sopimukseen.
Kuljettaja laskuttaa asiakkailtaan kuljetusmaksun lisäksi maksun myös jätteen käsittelystä. Kuljet-
taja puolestaan maksaa kuljettamastaan jätteestä lautakunnan hyväksymän taksan mukaisen jul-
kisoikeudellisen käsittelymaksun LSJH:lle luovuttaessaan jätteet LSJH:n vastaanottoaikaan.
Kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen alueella voi toimia samanaikaisesti useampia kuljetus-
palveluita tarjoavia kuljettajia.

3 Polttokelpoisen jätteen kuljetusjärjestelmät toimialueella

Lounais-Suomessa polttokelpoisia jätteitä kuljetetaan sekä kunnan järjestämässä että vanhan jäte-
lain mukaisessa ns. sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa. Kuljetusjärjestelmäalueet ovat toi-
mialueella seuraavat:



Kuva 1. Polttokelpoisen jätteen kuljetusjärjestelmärajat, jossa tummemmalla värillä on kunnan järjestämä jätteenkuljetus ja vaaleammalla sopimusperusteinen jätteenkuljetus.

Polttokelpoisen jätteen kuljetus on järjestetty jätelain 36 §:n mukaisesti **kunnan järjestämänä jätteenkuljetuksena** Kemiönsaaressa, Maskussa, Mynämäessä, Naantalissa, Nousiaisissa, Paraisen saaristoalueilla (Nauvo, Korppoo ja Houtskari) Raisiossa ja Ruskon Vahdon kunnanosassa.

Vanhan jätelain mukainen **sopimusperusteinen jätteenkuljetus** on käytössä Aurassa, Kaarinassa, Liedossa, Marttilassa, Paimiossa, kanta-Paraisilla, Pöytyällä, Ruskon Ruskon kunnanosassa, Salossa, Sauvossa ja Turussa.

4 Aiemmat päätökset kuljetusjärjestelmistä

Jätelain (646/2011) 149.4 §:n mukaan kunnissa, joissa vuoden 1993 jätelaissa tarkoitettu järjestetty jätteenkuljetus hoidetaan sopimusperusteisena jätteenkuljetuksena, on tarkastettava jätteenkuljetuksen järjestämisestä lain 37 §:n 1 momentissa säädettyjen kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen edellytysten perusteella ja tehtävä asiassa päätös viimeistään vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Jätelaki tuli voimaan 1.5.2012, joten päätös olisi pitänyt tehdä viimeistään **1.5.2013 mennessä**.

Lounais-Suomen alueen eri jätehuoltoviranomaiset ovat vuosina 2013–2021 tehneet polttokelpoisen jätteen kuljetuksista yhteensä kuusi kuljetusjärjestelmäpäätöstä siten, että kaikkien edellä mainittujen alueiden osalta polttokelpoisen jätteen kuljetusjärjestelmästä on päätetty kolme kertaa. Kaikista jätehuoltoviranomaisten päätöksistä on valitettu ja kaikki päätökset on hallintotuomioistuinten päätöksillä kumottu lainvastaisina. Turun hallinto-oikeus ja Korkein hallinto-oikeus ovat käsitelleet Lounais-Suomen alueen polttokelpoisten jätteiden kuljetusjärjestelmäasiaa yhteensä 11 päätöksessä:

- Turun kaupunkiseudun jätehuoltolautakunta päätti 29.5.2013 (§ 31) kuljetuksen järjestämisestä kiinteistön haltijan järjestämänä Auran, Kaarinan, Liedon, Marttilan, kanta-Paraisen, Pöytyän (lukuun ottamatta Yläneen aluetta), Ruskon (lukuun ottamatta Vahdon aluetta), Tarvasjoen sekä Turun alueilla. Turun hallinto-oikeus kumosi valitusten perusteella päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Turun hallinto-oikeuden päätöksestä valitettiin Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valitukset (18.2.2016, taltionumero 537).

- Kemiönsaaren, Paimion, Salon ja Sauvon jätehuoltolautakunta päätti 21.5.2013 kuljetuksen järjestämisestä kiinteistön haltijan järjestämänä Paimion, Salon ja Sauvon alueilla (kunta-kohtaiset päätökset, 3 päätöstä). Turun hallinto-oikeus kumosi valitusten perusteella päätökset ja palautti asiat uudelleen käsiteltäviksi. Turun hallinto-oikeuden päätöksistä valitettiin Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valitukset (18.2.2016, Taltionumerot 530, 532 ja 536).
- Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta päätti 23.5.2017 (§ 31) kuljetuksen järjestämisestä kiinteistön haltijan järjestämänä kaikkien niiden alueiden osalta, joissa on käytössä vanhan jätelain mukainen sopimusperusteinen jätteenkuljetus. Turun hallinto-oikeus kumosi valitusten perusteella päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi (7.11.2018 päätösnumero 18/0336/1). Turun hallinto-oikeuden päätöksestä valitettiin Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valitukset (31.12.2020, taltionumero 6230).
- Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta päätti 18.3.2021 (§ 11) kuljetuksen järjestämisestä kiinteistön haltijan järjestämänä kaikkien niiden toimialueensa alueiden osalta, joissa on käytössä vanhan jätelain mukainen sopimusperustainen jätteenkuljetus. Turun hallinto-oikeus kumosi valitusten perusteella päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi (23.6.2022 päätösnumero H1040/2022). Turun hallinto-oikeuden päätökseen ei haettu valitustalupaa Korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Turun hallinto-oikeuden viimeisimmän päätöksen oikeudellisesta arvioinnista on esitetty yhteenveto liitteessä 2.

Hallintotuomioistuinten päätösten seurauksena lautakunnan on tehtävä asiassa uusi päätös. Koska koko lautakunnan toimialueella on suoraan jätelain muutoksen (714/2021) nojalla siirryttävä bio- ja pakkausjätteiden kuljetuksessa kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen laissa annettujen siirtymäaikaisten puitteissa, voi lautakunnan uusi päätös koskea vain polttokelpoisen jätteen kuljetamista.

5 Edellytykset kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle

Jätelain (646/2011) 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 (*kiinteistöittäinen jätteenkuljetus*). Pykälän 2 momentin mukaan kiinteistöittäinen jätteenkuljetus on järjestämistävästä riippumatta järjestettävä niin, että tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

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

Lain 37 §:n 1 momentin mukaan kunta voi päättää, että sekalaisen yhdyskuntajätteen (joka on Lounais-Suomessa nimeltään polttokelpoinen jäte) kiinteistöittäinen jätteenkuljetus järjestetään kunnassa tai sen osassa siten, että kiinteistön haltija sopii siitä jätteen kuljettajan kanssa (*kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus*), jos:

- 1) näin järjestetty jätteenkuljetus täyttää 35 §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset, eli tarjolla on jätteen kuljetuspalveluja kattavasti ja luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin
- 2) jätteenkuljetus edistää jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa, tukee jätehuollon alueellista kehittämistä eikä aiheuta vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle;
- 3) päätöksen vaikutukset arvioidaan kokonaisuutena myönteisiksi ottaen erityisesti huomioon vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan.

Hallituksen esityksessä jätelaiksi (HE 199/2010 vp) todetaan kiinteistön haltijan järjestämää jätteenkuljetusta koskevan 37 §:n perusteluissa, että kunnan on tehtävä asiasta kuntalain mukainen

hallintopäätös. Toisin kuin vanhassa, vuoden 1993 jätelaissa säädetään, päätös voidaan kuitenkin tehdä *vain, jos pykälän 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät*. Kunnan päätösvallan rajaaminen ehdotetulla tavalla on tarpeen sen varmistamiseksi, että kunta varmistuu 32 §:ssä vastuulleen säädetyn jätteen osalta jätteenkuljetuspalvelujen saatavuudesta, laadukkuudesta ja toimivuudesta myös silloin, kun kuljettajan valinta jätetään kiinteistön haltijan päätettäväksi. Hallituksen esityksen 37 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan edelleen, että ehdotetut kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset ovat tiukemmat kuin vuoden 1993 jätelain mukaisen sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset. Tämä on tarpeen erityisesti kiinteistön haltijoiden oikeussuojan turvaamiseksi.

Jätelain 149 §:n perusteluissa on todettu, että:

”Kunnan, jossa vuoden 1993 jätelaissa tarkoitettu järjestetty jätteenkuljetus ehdotetun lain voimaan tullessa hoidetaan *sopimusperusteisena jätteenkuljetuksena*, olisi järjestettävä jätteenkuljetus ehdotetun lain 36 tai 37 §:n mukaisesti viiden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Siirtymäaika olisi tarpeen, koska 37 §:ssä ehdotetut kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset ovat tiukemmat kuin nykyisin voimassa olevan sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen käyttöönoton edellytykset.”

Perustelutekstin perusteella Aurassa, Kaarinassa, Liedossa, Marttilassa, Paimiossa, kanta-Paraisilla, Pöytyällä, kanta-Ruskolla, Salossa, Sauvossa ja Turussa on edelleen käytössä vanhan vuoden 1993 jätelain mukainen *sopimusperusteinen jätteenkuljetus*, koska lainvoimaista päätöstä asiassa ei ole saatu tehtyä. Myös tässä selvityksessä käytetään nykyisin käytössä olevasta polttokelpoisen jätteen kuljetusjärjestelmästä nimitystä *sopimusperusteinen jätteenkuljetus*.

6 Kuljetuspalveluiden kattava ja luotettava saatavuus kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin

Jätelain perusteluiden mukaan vaatimus kuljetuspalveluiden kattavasta ja luotettavasta saatavuudesta ja kohtuullisista ja syrjimättömistä ehdoista merkitsee mm. seuraavaa:

”Kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa vaatimus palvelutarjonnan luotettavuudesta, kohtuullisuudesta ja syrjimättömyydestä kohdistuisi jätteen kuljetusyritykseen. Vaikka kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa on kysymys yksityisoikeudellisesta sopimussuhteesta, jossa kiinteistön haltijalla on ainakin periaatteessa oikeus vapaasti valita haluamansa kuljettaja, sopimuksen tekeminen jätteen kuljettajan kanssa ei säännöksessä tarkoitettussa tapauksessa ole vapaaehtoista. Ehdotettu säännös olisi siksi tarpeen kiinteistön haltijoiden etujen ja oikeuksien sekä palvelujen saatavuuden turvaamiseksi kaikilla alueilla ja kaikissa tilanteissa.”

Edelleen perusteluissa on todettu, että jätteenkuljetus voidaan rinnastaa sähkön- ja vedentoimituksen kaltaisiin välttämättömyyspalveluihin, joiden saatavuus kohtuulliseen ja tasapuoliseen hintaan on tärkeää turvata kaikille:

”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. Mahdollista määräävää markkina-asemaa ei saisi käyttää kilpailunrajoituslain vastaisesti hinnoittelussa hyväksi.”

6.1 Vastuu palveluiden saatavuudesta ja seurantavelvollisuus

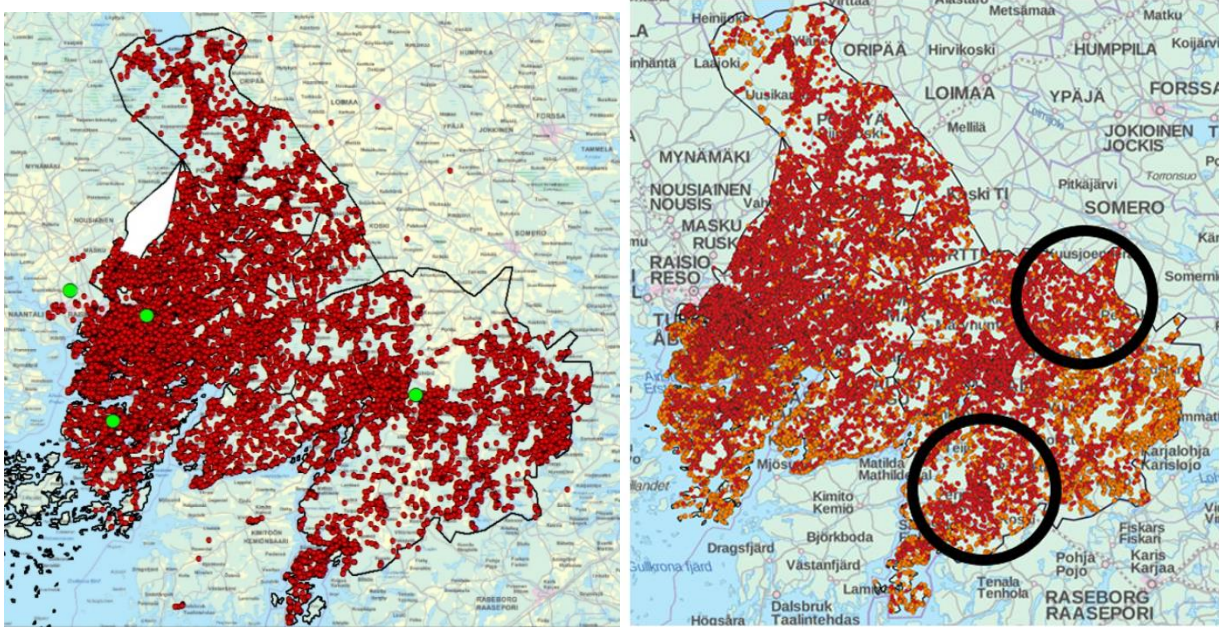
Lautakunta on vastuussa siitä, että jätteenkuljetuspalveluita on tarjolla kaikille kunnan jätehuoltovastuulle kuuluville kiinteistöille. Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä tämän julkisen palvelun saatavuus riippuu kuitenkin yksityisten kuljettajien palvelutarjonnasta. Ja koska millään yksityisellä yrityksellä ei ole velvollisuutta palveluita tarjota, ei lautakunnallakaan ole tosiasiallista mahdolli-

suutta omin toimenpitein varmistaa palveluiden saatavuutta muutoin kuin päättämällä kunnan järjestämään kuljetukseen siirtymisestä. Tämän vuoksi lautakunnan on jätelain 37 §:n mukaisesti jatkuvasti seurattava ja valvottava kiinteistön haltijan järjestämän edellytysten täyttymistä sekä tarvittaessa käsiteltävä jätteenkuljetusta koskeva asia uudelleen.

Kuljetusjärjestelmän vaihtamisen kynnys on kuitenkin hyvin korkea ja asiaa koskevan päätöksenteon ja sen toimenpanon tarvittavine siirtymäaikoineen ja mahdollisine muutoshakukäsittelyineen niin hidasta, että kuljetusjärjestelmän vaihtamisella ei käytännössä voida korjata akuutteja puutteita palveluiden saatavuudessa.

6.2 Palveluiden saatavuudessa havaittuja puutteita

Ramboll Oy:n selvityksen ”Selvitys jätelain 35 §:n ja 37 §:n mukaisten ehtojen täyttymisestä Turun seudun jätteiden kuljetuksissa 11.4.2017” sivulla 7 on esitetty alla olevassa kuvassa 2 vasemmalla oleva karttaesitys yksityisten kuljetusryttäjien polttokelpoisen jätteen tyhjennyspisteiden sijainnista sopimusperusteisen kuljetuksen alueilla. Kuvan oikeanpuoleiseen karttaan on merkitty Lounais-Suomen sopimusperusteisen alueen vakituiset asunnot (punaiset täplät) ja vapaa-ajan asunnot (oranssit täplät). Verrattaessa alla olevia karttakuvia toisiinsa voidaan havaita, että varsinkin Salon alueella on merkittävästi asuinrakennuksia myös alueilla, joilla jäteastioiden tyhjennyksiä ei Rambollin selvityksen mukaan ole tarkastelujaksolla järjestetty.



Kuva 2. Vasemmanpuoleisen Rambollin selvityksen karttaesitykseen on merkitty kuljettajien ilmoittamat polttokelpoisen jätteen tyhjennyspisteet. Oikeanpuoleiseen karttapohjaan on merkitty punaisilla ja oransseilla täplillä alueen vakituiset ja vapaa-ajan asunnot. Kuvia toisiinsa verrattaessa voidaan havaita, että varsinkin Salon alueella on paljon asuinrakennuksia alueilla, joilla jäteastioiden tyhjennyksiä ei ole järjestetty.

Kanta-Paraisten sopimusperusteisen kuljetuksen saaristoalueeseen kuuluu kiinteistöjä, jotka eivät kiinteistön haltijoiden LSJH:lle tekemien ilmoitusten mukaan saa kuljetuspalvelua yksityisiltä kuljettajilta ja joille LSJH on sen vuoksi järjestänyt paikkaavaa aluekeräystä esimerkiksi Attuun ja Mielisholmaan. LSJH:ita saatujen tietojen mukaan näihin paikkaavan keräyksen järjestelmiin kuuluu noin 160 asuinrakennusta. Tarve LSJH:n paikkaavan jätehuolto- ja kuljetuspalvelun järjestämiseen on selkeä osoitus kuljetuspalvelun puutteesta alueella.

Mikäli yksityistä kuljetuspalvelua ei kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa ole saatavilla tai sitä ei esimerkiksi puuteellisten liikenneolosuhteiden vuoksi voida järjestää, on kunnalla velvollisuus osoittaa alueellinen vastaanottopaikka kiinteistön jätteille. Tällaisten alueellisten vastaanotto- paikkojen järjestäminen on kuitenkin hankalaa kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen

alueella, koska näillä alueilla ei ole muuta kunnan kuljetusurakointia, jonka osaksi alueelliset vastaanottoapaikat voisi luontevasti liittää. Yksittäisten aluekeräyspisteiden ylläpito on tehotonta ja kallista. Riskinä onkin tällöin se, että aluekeräyspisteiden käyttäjien jätemaksut nousevat kohtuuttoman korkeiksi. Kunnan järjestämän kuljetuksen alueella kiinteistöittäistä kuljetusta täydentävä aluekeräys on liitettävissä luontevasti osaksi alueen muuta kuljetusurakointia. Kun LSJH:lla on tiedossa kaikki alueen kiinteistöt, pystyy se tarvittaessa järjestämään täydentäviä alueellisia vastaanotto- paikkoja tai keräyspisteitä myös sellaisille kiinteistöille, joita ei voida liittää kiinteistöittäiseen kuljetukseen.

6.3 Maksukyvyttömyyden vaikutus palvelun saatavuuteen

Jätteenkuljetus on julkista välttämättömyyspalvelua, jonka on toimittava kaikissa olosuhteissa ja kaikkina aikoina. Kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa palveluiden saatavuus riippuu kuitenkin kiinteistön haltijan maksukyvyistä: mikäli yksityisen kuljettajan kuljetuspalvelusta ei makseta, loppuu myös palvelu.

Maksukyvyttömyysongelman laajuutta voidaan arvioida siten, että vuonna 2015 meni yhteistointa-alueen kunnan järjestämän kuljetuksen jätemaksuista ulosottoon noin 340 asuinrakennuksen maksut. Mikäli oletetaan, että kiinteistönhaltijan järjestämän kuljetuksen alueella on maksukyvyttömiä talouksia samassa suhteessa, on ko. alueella ollut samanaikaisesti arviolta noin 620 kiinteistöä jossain vaiheessa ilman jätteenkuljetuspalveluita maksuongelmien vuoksi.

Koska maksuhäiriöt johtavat kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa ennen pitkää palvelun loppumiseen, on riskinä jätteiden hallitsematon hylkääminen ympäristöön tai pakkausjätteille tarkoitettuihin kierrätyspisteisiin taikka hallitsematon omatoiminen käsittely, kuten esimerkiksi jätteen polttaminen kiinteistöllä.

Turun kaupunginhallituksen 25.2.2020 antaman lausunnon mukaan roskaantuneiden asuinkiinteistöjen tarkastuksissa tulee ajoittain esiin tilanteita, joissa jätehuoltolaskuja on jäänyt maksamatta mahdollisesti useammallekin kuljetusyrittäjälle, ja kiinteistö on päässyt palvelun puutteen vuoksi roskaantumaan. Lisäksi on todettu, että ”Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä maksuhäiriötilanteiden selvittely ja paikkaavien kuljetuspalveluiden järjestäminen työllistää huomattavasti valvovaa viranomaista.” Kunnan järjestämässä kuljetuksessa tällaisia tilanteita ei synny koska kuljetuspalvelua ei keskeytetä maksuhäiriöiden vuoksi, vaan mahdolliset maksamatta jääneet kunnan jätemaksut peritään ulosottoteitse.

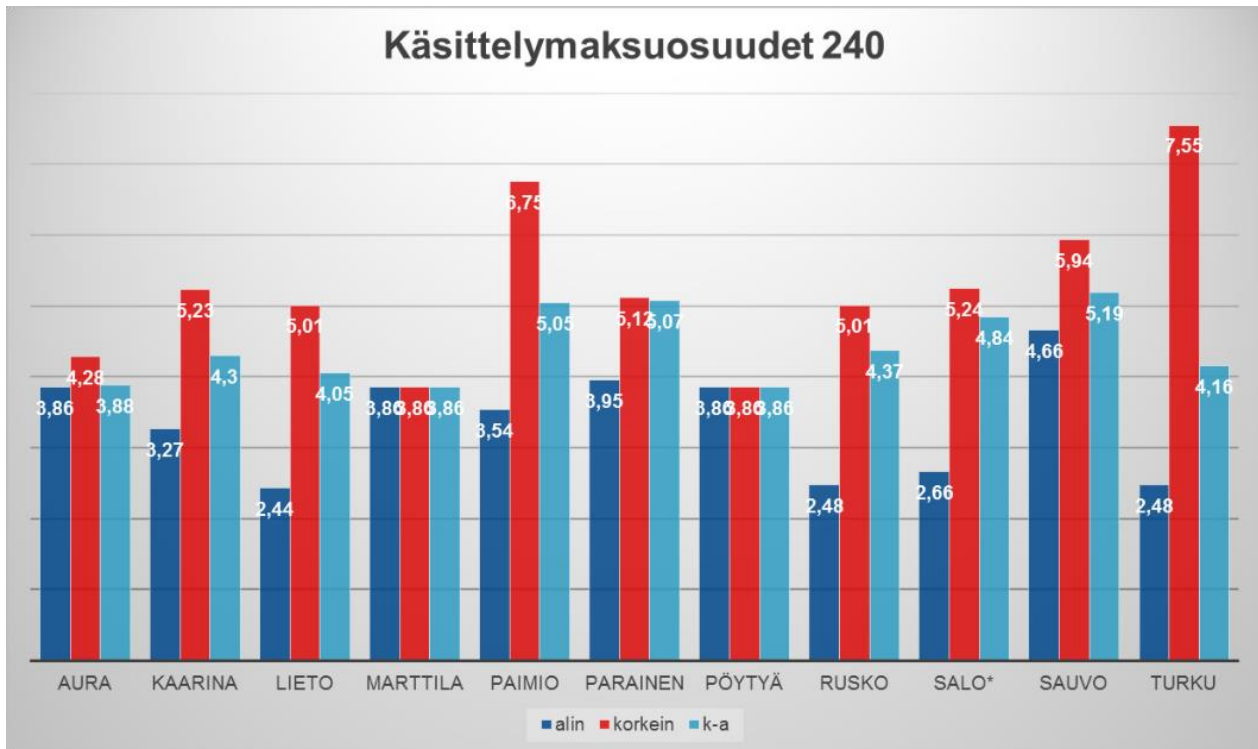
6.4 Jätteenkuljetuspalveluiden hinnat Lounais-Suomessa

Selvitys jätehuollon hinnoista Lounais-Suomessa (Taloustutkimus Oy)

Hintatietojen selvittämiseksi on tehty vuonna 2016 yhteistyössä Taloustutkimus Oy:n kanssa ”Selvitys jätehuollon hinnoista Lounais-Suomen alueella” (myöhemmin ”Lounais-Suomen hintaselvitys”), jossa kartoitettiin kuljetuspalveluiden hintatasoa koko toimialueella. Selvityksen perusteella tehtiin mm. alla esitetyjä havaintoja. Salon kaupungin alueelta hintatietoja saatiin niin puutteellisesti että, alla esitetyt Salon hintatiedot eivät ole edustavia. Kaikki esitetyt hinnat ovat verottomia hintoja.

- Jätelain 85 §:n mukaisesti jätteenkuljettajan on kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä eriteltävä käsittelyn ja kuljetuksen osuudet kiinteistön haltijalle tekemässään tarjouksessa ja laskussa, jos kunta perii 80 §:n 2 momentin nojalla jätteen käsittelyä koskevan jätemaksun jätteen kuljettajalta. Lain perusteluiden mukaan erittelyvaatimuksella turvataan maksun läpinäkyvyyttä ja helpotetaan eri kuljettajien palveluiden kilpailuttamista ja kuljetushintojen vertailua. Yksi selvitykseen hintatietoja toimittaneista yrityksistä ei eritellyt laskuissaan käsittelyn ja kuljetuksen osuuksia lain edellyttämällä tavalla.
- Kuljetusyrittäjien laskuttamissa jäteastioiden käsittelymaksuissa on merkittäviä eroja eri alueilla mutta myös samoilla alueilla eri kuljettajien välillä ja saman kuljettajan eri asiakkaiden

välillä. Seuraavassa kuvassa 3. on esitetty 240 litran jäteastian tyhjennyksistä laskutettujen jätteenkäsittelymaksujen alimmat ja ylimmät hinnat sopimusperusteiseen kuljetukseen kuuluvissa kunnissa. Asiakkailta laskutetut käsittelymaksut 240 litran jäteastian tyhjennyksistä vaihtelivat hintaselvityksen mukaan näissä kunnissa 2,44–7,55 euron välillä.



Kuva 3. 240 litran polttokelpoisen jätteen jäteastian käsittelymaksusuudet sopimusperusteisessa kuljetuksessa. Kunnista esitetty alin ja korkein käsittelymaksu sekä keskiarvo.

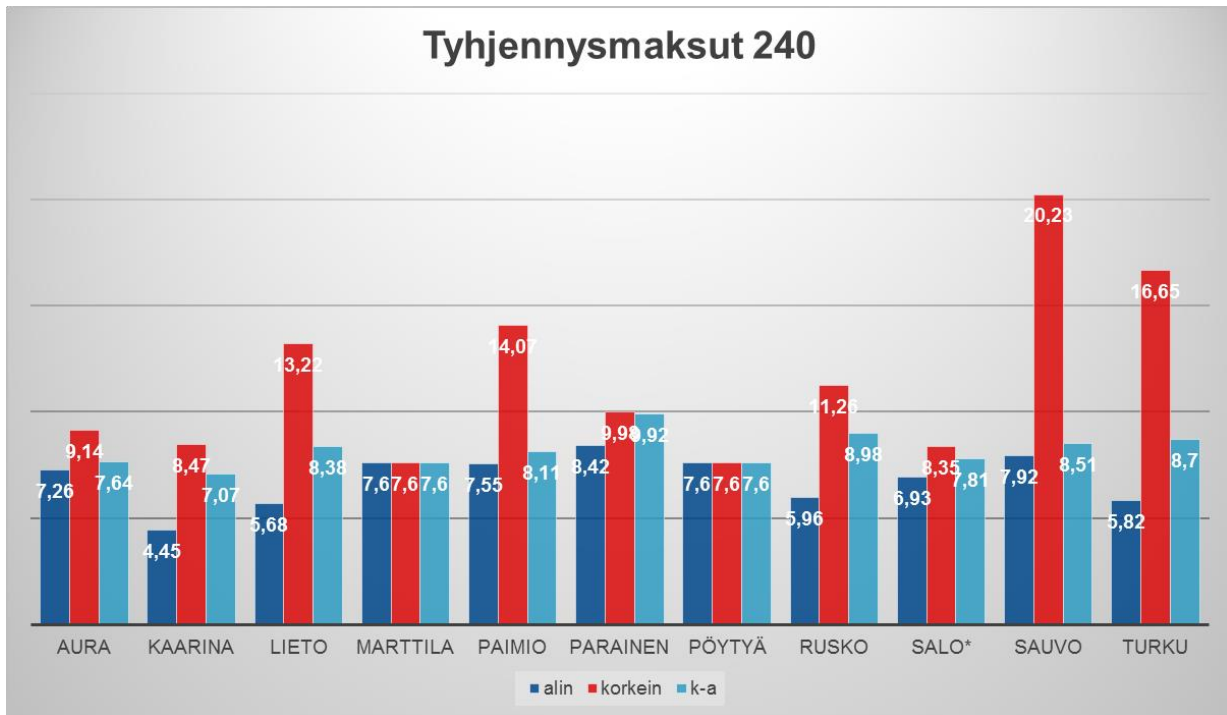
Koska LSHJ laskuttaa kaikilta kuljettajilta jätehuoltolautakunnan hyväksymän taksan mukaisen, jätteiden painoon perustuvan jätteenkäsittelymaksun, on perusteltua odottaa, että samankokoisten jäteastioiden tyhjentämisestä perittävät käsittelymaksut olisivat alueella samaa kokoluokkaa elleivät peräti täysin samansuuruisia.

Nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa kukin kuljettaja määrittelee ja perii käsittelymaksusuuden omien perusteidensa mukaisesti, jotka selvityksen perusteella vaihtelevat suurestikin kunnittain mutta myös saman kunnan alueella ja saman kuljettajan eri asiakkaiden kesken. Osassa kunnista erot käsittelymaksusuuksissa ovat yli kaksinkertaisia. Näin suuria hintaeroja samankokoisten jäteastioiden tyhjentämisen käsittelymaksusuuksissa on pidettävä kohtuuttomina ja syrjivinä. Yksi Turun alueella toimivista suurista kuljetusyrityksistä on ilmoittanut mahdollisena syynä käsittelymaksusuuksien eroille sen, että kunnan jätetaksan mukaisten käsittelymaksujen korotukset eivät siirry samalla tavoin kaikkien asiakkaiden astiakohtaisiin maksuihin.

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa lautakunta huolehtii taksasta päättäessään siitä, että muutokset käsittelymaksuissa välittyvät kaikkiin astiakohtaisiin tyhjennysmaksuihin samalla tavoin. Käsittelymaksusuuksien laskennassa käytetään koko kunnan järjestämän kuljetuksen alueella samoja jätteen ominaispainokertoimia, joita päivitetään, mikäli on perusteltua syytä olettaa esimerkiksi jätteen koostumuksen muutoksen vaikuttaneen jätteen painoon. Näin tehdään esimerkiksi silloin, kun jätteiden erilliskeräysmääräyksiä muutetaan.

Hintaselvityksen mukaan polttokelpoisen jätteen astiakohtaiset käsittelymaksusuudet olivat sopimusperusteisen kuljetuksen alueella keskimäärin korkeammat kuin kunnan järjestämän kuljetuksen alueilla sekä 240 että 600 litran jäteastioiden osalta.

Jätelain perusteluiden mukaan: ”Vaatus 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.” Perustelutekstin mukaan *myöskään yksittäisen asiakkaiden ei pidä joutua perusteettomasti poikkeavaan asemaan palvelun ehtojen osalta.*



Kuva 4. 240 litran jäteastioiden alimmat ja ylimmät tyhjennysmaksut sekä maksujen keskiarvot

Kaarinassa, Liedossa, Paimiossa, Ruskolla 240 litran jäteastian ylimmät tyhjennyshinnat ovat lähes kaksinkertaisia samasta palvelusta maksettuihin alimpiin hintoihin verrattuna. Turussa ja Sauvossa hintaerot ovat tätäkin suuremmat.



Kuva 5. 600 litran jäteastioiden tyhjennyksistä perityt alimmat ja ylimmät tyhjennyshinnat sekä maksujen keskiarvot.

Turussa 600 litran jäteastioiden tyhjennyspalvelusta maksettu ylin hinta on selvästi yli kaksinkertainen samasta palvelusta maksettuun alimpaan hintaan verrattuna. Hinnat ovat saman kuljettajan hintoja Turun keskusta-alueelta, alin Ylioppilaskylästä ja ylin Pitkämäestä. Myös Kaarinan hinnat ovat saman kuljettajan hintoja, ylin hinta Kultanummesta ja alin Auranlaaksosta.

Yksittäisten kiinteistön haltijoiden asemaa sopimusperusteisessa kuljetuksessa voidaan havainnollistaa kuljetuspalveluiden hinnoittelun osalta myös vertailemalla samalla alueella olevien saman kuljetusyrittäjän samanlaisesta palvelusta maksamia hintoja. Alla on kaksi esimerkkiä yksittäisten kiinteistöjen jätehuoltopalvelun hinnoista samalla alueella:

- **Turun Iso-Heikkilässä** kahden toisistaan noin 150 metrin etäisyydellä olevan kiinteistön 240 litran jäteastian kuljetusmaksusuudet olivat 3,87 ja 12,37 euroa.
- **Sauvon kunnan keskustassa** kahden toisistaan noin 250 metrin etäisyydellä olevan kiinteistön 240 litran jäteastian kuljetusmaksusuudet olivat 5,66 ja 13 euroa.

Koska em. esimerkeissä kiinteistöt ovat hyvin lähellä toisiaan ja palvelun järjesti sama kuljettaja, ei palveluiden suurta hintaeroa voi selittää esimerkiksi kuljetusmatkalla, alueiden erilaisilla tyhjennys- tai kuljetusolosuhteilla tai eri kuljetusyrittäjien erilaisilla hinnoitteluperiaatteilla. Tällaisia kaksin- tai jopa kolminkertaisia hintaeroja saman kuljettajan samalla alueella järjestämästä laadultaan samanlaisesta kuljetuspalvelusta on pidettävä kohtuuttomina ja jätehuollon järjestämisen kannalta perusteettomina.

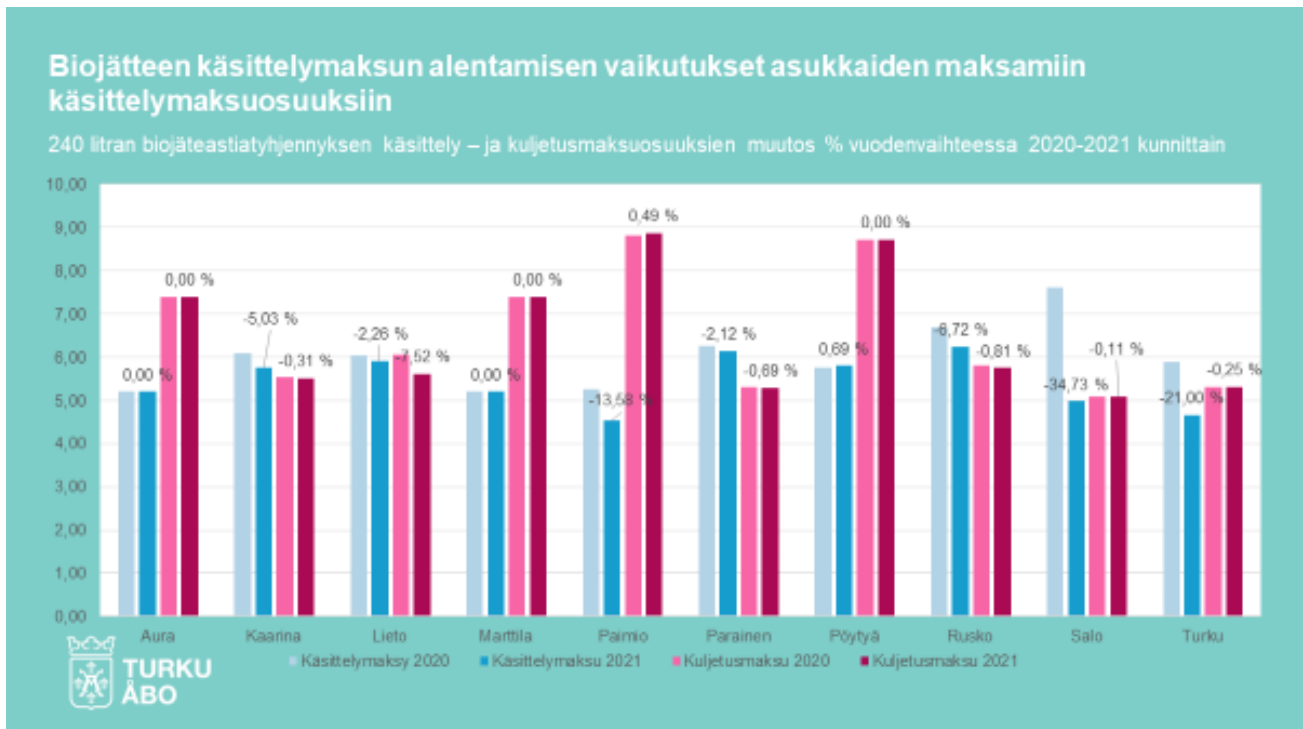
6.5 Biojätteen käsittelymaksun alentamisen vaikutukset tyhjennysmaksuihin.

Kuten edellä on todettu ei jätehuoltolautakunnalla ole mahdollisuutta vaikuttaa kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa kuljetusyrittäjien kiinteistön haltijoilta perimiin jätemaksuihin. Tästä seuraa se, että jätehuoltolautakunnan taksassaan määräämät jätemaksujen muutokset vaikuttavat toimialueen asukkaiden maksuihin aivan eri tavoin riippuen siitä, kumman kuljetusjärjestelmän alueella kiinteistöt ovat.

Jätehuoltolautakunta päätti vuonna 2020 tekemällään taksapäätöksellä laskea biojätteen käsittelystä perittävää maksua noin 36 % vuoden 2021 alusta lukien. Päätöksen vaikutuksia kiinteistön haltijoiden maksamiin maksuihin selvitettiin pyytämällä biojätteen kuljettajilta tietoja kiinteistön haltijoilta laskuttamistaan biojäteastioiden tyhjennysmaksuista ennen ja jälkeen taksan muuttamisen. Samalla selvitettiin myös biojäteastioiden tyhjennyksistä perittävien maksujen tasoa ja eroja eri alueilla ja eri asiakasryhmissä.

Selvitys osoittaa, että kuljettajilta perityn biojätteen käsittelymaksun alentaminen on vaikuttanut kiinteistön haltijoiden maksamiin maksuihin hyvin epäohdonmukaisesti. Yleisinä havaintoina voitiin selvityksen perusteella todeta mm. seuraavaa:

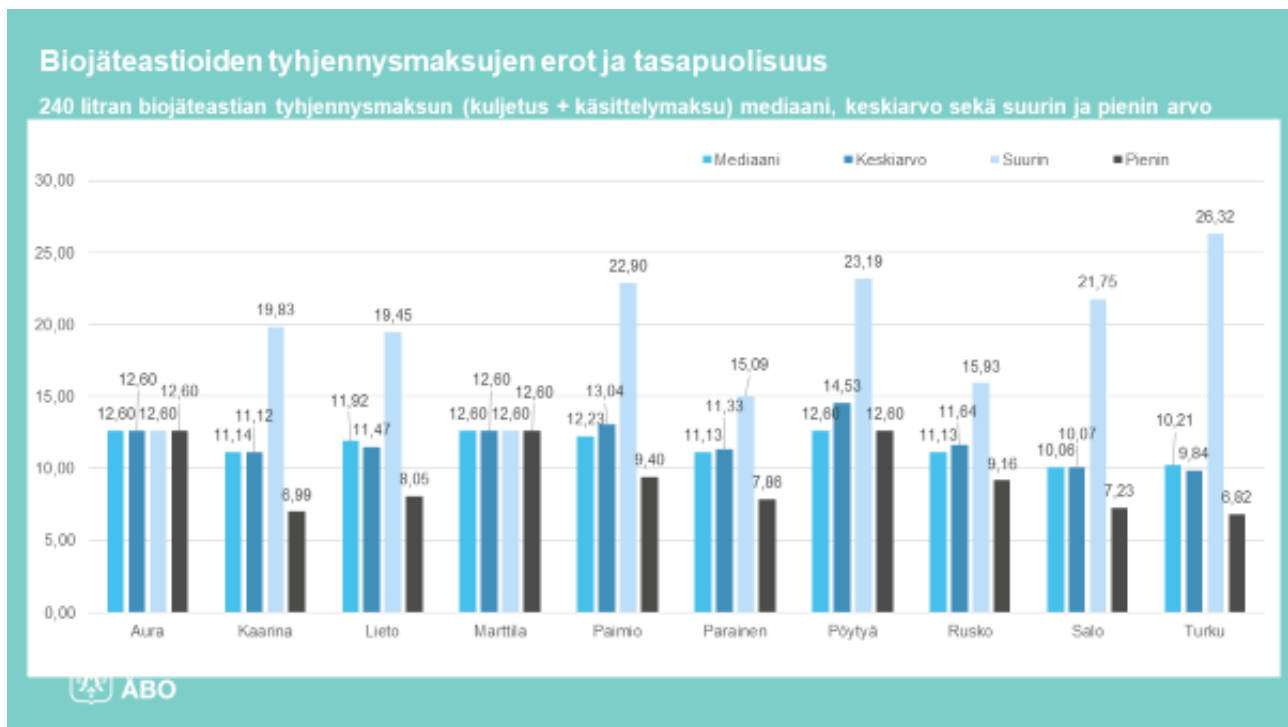
- Vain osa kuljetusyrityksistä laski kiinteistön haltijoilta perimiään maksuja osan pitäessä maksut ennallaan.
- Osassa kunnista ei kiinteistön haltijoiden maksuissa tapahtunut muutoksia lainkaan ja yhden kunnan alueella kiinteistön haltijoiden maksut jopa nousivat.
- Niissä kunnissa, joissa kiinteistön haltijoiden maksut laskivat, oli lasku keskimäärin selvästi pienempi kuin kunnan perimän käsittelymaksun 36 %:n lasku.
- Pienten jäteastioiden (140–240 litraa) tyhjennysmaksut laskivat suhteessa keskimäärin vähemmän kuin suurten jäteastioiden (0,5–0,8 m³) tyhjennysmaksut.



Kuva 6. Kunnan biojätteen käsittelystä perimän maksun alentamisen vaikutukset kiinteistön haltijoiden maksamiin biojätteiden käsittelymaksuosiin sopimusperusteisessa kuljetuksessa. Kuvassa on esitetty kunnittain käsittely- ja kuljetusmaksut vuosina 2020 ja 2021.

Lautakunnan päätöksen mukainen biojätteen käsittelymaksun alentaminen ei siirtynyt kattavasti eikä tasapuolisesti kuljetusyritysten kiinteistön haltijoilta perimiin maksuihin. Huomattava osa biojätettä erilliskeräävistä kiinteistöistä ei hyötynyt kunnan käsittelymaksun alentamisesta lainkaan tai hyöty oli hyvin pieni. Vain Salon kaupungin alueella kiinteistön haltijoiden maksut laskivat keskimäärin suunnilleen yhtä paljon kuin kunnan perimä käsittelymaksu. Ongelmana Salon tietojen osalta oli kuitenkin se, että hintatietoja ei saatu kuin toiselta alueella biojätettä kuljettavalta kuljettajalta.

Selvitys osoittaa myös sen, että mikäli lautakunta laskee jätteenkäsittelymaksuja, voi tuloksena olla se, että kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa taloudellinen hyöty alennuksesta jää kuljettajille, jotka eivät siirrä alennusta asiakkailtaan perimiinsä maksuihin.



Kuva 7. 240 litran biojäteastioiden tyhjennysmaksujen erot sopimusperusteisessa kuljetuksessa. Kuvassa on kunnittain tyhjennysmaksujen mediaani ja keskiarvo sekä suurin ja pienin arvo.

Yllä olevan kuvan 7 perusteella kiinteistön haltijoiden maksamien biojäteastioiden tyhjennysmaksujen keskiarvojen ja mediaanien erot eri kunnissa ovat melko maltillisia mutta suurimpien ja pienimpien maksujen osalta erot ovat Auran ja Marttilan kuntien alueita lukuun ottamatta merkittäviä.

Turussa suurin biojätteen kuljetuspalvelusta peritty maksu on lähes nelinkertainen samasta palvelusta perittyyn pienimpään maksuun verrattuna ja Salossa ero on lähes kolminkertainen. Lisäksi Kaarinassa, Liedossa, ja Paimiossa suurin hinta on yli kaksinkertainen pienimpään hintaan verrattuna. Turussa korkeinta (26,32 €) ja alhaisinta (6,82 €) 240 litran biojäteastian tyhjennysmaksua laskutettiin aivan Turun keskusta-alueella noin 1,5 km:n päässä toisistaan olevilta kiinteistöiltä. Koska kyseessä oli sama kuljettaja ei suuri ero maksussa voi johtua kuljetusmatkasta, alueiden erilaisista kuljetusolosuhteista tai eri kuljetusryttäjien erilaisista hinnoitteluperiaatteista.

Biojättemaksuselvityksen tulokset kuvaavat hyvin sitä, kuinka suuresti eri asiakkaiden samasta palvelusta maksamat maksut vaihtelevat samankin kunnan alueella ja saman kuljettajan eri asiakkaiden kesken nykyisessä sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa.

6.6 Hankinnan suuruuden vaikutus palveluiden hintoihin.

Kiinteistön haltijat joutuvat kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä kuljetuspalveluita hankittaessa eriarvoiseen asemaan riippuen neuvotteluvoimasta markkinoilla. Mikäli kiinteistön haltijoilla on mahdollisuus hankkia palvelut kerralla suurelle asiakasmäärälle, voi palvelun hinta asiakasta kohden olla huomattavasti alhaisempi kuin sellaisilla kiinteistöillä, joilla ei tällaista kilpailutusetua ole.

Esimerkiksi Turun alueella toimii alueellisia kiinteistöhuoltoyrityksiä, jotka kilpailuttavat jätteenkuljetukset asunto-osakeyhtiöiden puolesta ja kykenevät mm. kuljetustensa suuren kokonaisvolyymin ansiosta saamaan hintatasoltaan huomattavasti halvempaa palvelua kuin alueen muut vastaavat kiinteistöt keskimäärin. Yksi Turun alueella toimiva suuri kiinteistöpalveluyhtiö pystyi vuoden 2013 kuljetusratkaisun käsittelyn yhteydessä esittämänsä lausunnon mukaisesti saamaan jäsenilleen Suomen Kiinteistöliitto ry:n laskelmiin verrattuna jätehuoltonsa noin 35 prosenttia halvemmalla kuin muut vastaavat kiinteistöt Turussa keskimäärin. Lausunnon mukaan palvelun edullisuus perustuu ennen muuta astiakokojen, tyhjennysvälien, kuljetusreittien ja jätteiden lajittelun opastuksen tehokkuuteen järjestämiseen sekä myös kuljetuspalveluiden laajaan kilpailutukseen.

Tällaiset useamman kiinteistön keskitetyt kilpailutusmallit vastaavat periaatteiltaan kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen keskitettyä kilpailutusta, jossa useiden kiinteistöjen yhteiskilpailutuksella saavutetaan kuljetuksen tehokkuus- ja kustannushyötyjä ja siten myös halvempia hintoja. Varsinkin hajallaan olevilla yksittäisillä pienikiinteistöillä ei ole käytännössä mahdollisuuksia saavuttaa vastaavia etuja kuljetuspalveluidensa hankinnassa. Myös jätelain perusteluissa on otettu tämä seikka huomioon: ”Kunnan keskitetysti järjestämästä kuljetuksesta hyötyvät erityisesti kotitaloudet ja pienet toimijat, joilla ei yksinään ole suuren tilaajan neuvotteluvoimaa markkinoilla.”

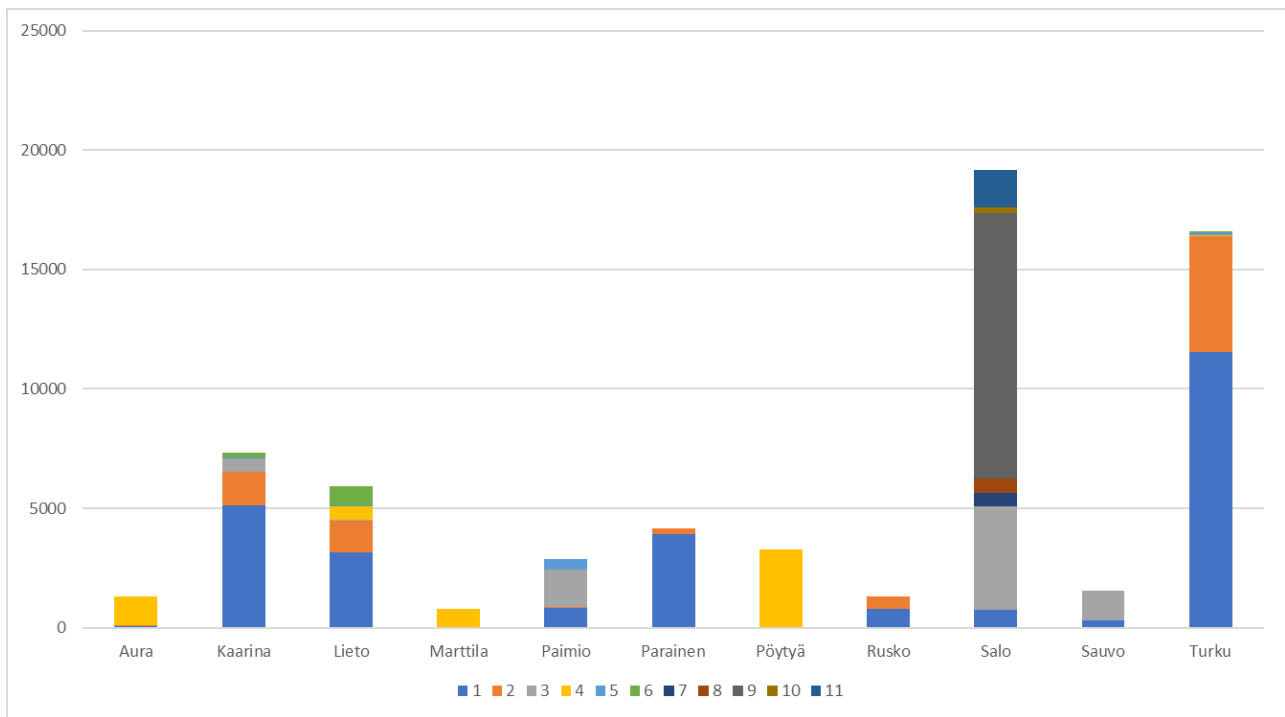
6.7 Kilpailun puutteellisuuden vaikutukset palveluiden ehtoihin

Jätteenkuljetusmarkkinoiden toiminta ja kuljetuspalvelun hinnan määräytyminen kilpailun perusteella edellyttää, että kaikilla kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen alueilla on useampia samanlaisia kuljetuspalveluita tarjoavia kuljetusyrityksiä. Mikäli aitoa kilpailua ei ole, voi alueella toimiva ainoa palvelun tarjoaja yksinään määrittellä palveluiden hintatason.

Yksi keskeinen peruste kiinteistön haltijan järjestämää jätteiden kuljetusta vastaan onkin ollut järjestelmän tuottamat paikalliset monopolit, jotka voivat johtaa tehottomaan ja kalliiseen jätteiden keräykseen. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on omassa tilastollisessa analyysissään todennut, että ”jos kilpailu on markkinoilla epätäydellistä, niin kilpailupaineen lisääminen siirtämällä sopiminen kunnan vastuulle on sekä yrittäjien että kuluttajien kannalta hyödyllistä. Vaikka tämä voi johtaa yritysten määrän vähenemiseen markkinoilla, se lisää yleisesti hyväksytyjen taloustieteellisten näkemysten perusteella taloudellisesti kannattavien transaktioiden määrää koko toimialalla ja on siten toimialan kehittymisen kannalta kannatettavaa.” (Mälkönen, V. ja Tukiainen, J. 2010. Jätteenkuljetuksen sopimusmallien yritysvaikutukset. Valmisteluraportit 1. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT). 34 s).

Polttokelpoisen jätteen kuljetuspalveluiden ehtojen kohtuullisuutta ja syrjimättömyyttä ja erityisesti kuljettajan valinnan mahdollisuutta heikentää joissakin lautakunnan toimialueen kunnista tai kunnanosissa se, että kuljetuspalveluita tarjoaa tai ne käytännössä järjestää vain yksi kuljettaja. Vuoden 2021 kuljetusrekisteritietojen perusteella on käytännössä yksi kuljetusyritys vastannut polttokelpoisen jätteen jäteastioiden tyhjennyksistä Aurassa (n. 92 %), Marttilassa (100 %), Paraisilla (94 %) ja Pöytyällä (n. 100 %).

Alla olevassa kuvassa 8. on esitetty nykyisen sopimusperusteisen kuljetusjärjestelmän alueen kaikkien polttokelpoisen jätteen astioiden tyhjennyskohteiden jakautuminen alueen 11 suurimman kuljetusyrityksen kesken. Tiedot ovat kuljettajien vuonna 2021 lautakunnalle ilmoittamia. Alueella toimii lisäksi joitakin muitakin kuljettajia, mutta niiden osuudet kuljetuksista ovat kokonaisuuden kannalta marginaalisia, vain muutamia kymmeniä kohteita yhteensä.



Kuva 8. Polttokelpoisen jätteen astiatyhjennysten jakautuminen kuljetusyrittäjittäin

Kilpailun puutteellisuus on hyvin ongelmallista, koska kiinteistönhaltijan kannalta kyse on palvelusta, joka on pakko hankkia. Kun todellista kilpailua ei ole, ”pakottaa” lautakunta käytännössä kiinteistön haltijat hankkimaan palvelunsa ainoalta palveluntarjoajalta ja ylläpitää siten yhden yrittäjän määräävää asemaa markkinoilla.

YHTEENVETO LUVUSTA 6:

Vaatus kuljetuspalveluiden kattavasta ja luotettavasta saatavuudesta kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin ei täyty (Jätelaki 37 §:n 1 momentin kohta 1):

- Kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmässä jätteenkuljetuspalvelun saaminen riippuu asiakkaan maksukyvyistä. Mikäli palvelu jää maksamatta, loppuu myös palvelu. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa palvelut järjestetään ja jätehuolto toimii myös maksuhäiriöiden sattuessa.
- Selvitysten perusteella LSJH joutuu järjestämään kanta-Paraisilla täydentävää jätteenkeräystä kiinteistöille, jotka eivät saa markkinoilta kuljetuspalvelua. Lisäksi Salon kaupungin haja-asutusalueilla on laajahkoja alueita, joilla ei Ramboll Oy:n selvityksen perusteella ole järjestetty kiinteistöistä kuljetusta.
- Suuret erot kuljettajien perimien astiatyhjennysten käsittelymaksuosuuksissa ovat kohtuuttomia ja syrjiviä. Käsittelymaksu maksetaan kunnalle jätteen painon perusteella, joten samankokoisten jäteastioiden käsittelymaksuosuuksissa ei pitäisi olla juuri eroja. Jopa kaksin- tai kolminkertaiset erot samojen kuljettajien samoilla alueilla ja samoista kuljetuspalveluista perimissä maksuissa ovat kohtuuttomia ja syrjiviä, eikä niille ole osoitettavissa selkeää jätehuoltoon perustuvaa perustetta.
- Kunnan jätemaksujen muutokset välittyvät hyvin epätasapuolisesti toimialueen kiinteistön haltijoiden maksamiin jätemaksuihin. Lautakunnan tekemä biojätemaksuselvitys osoittaa, että kun kunnan käsittelymaksun alentaminen siirtyy kunnan järjestämässä kuljetuksessa kaikille kiinteistön haltijoille tasapuolisesti ja yhtenäisin perustein, hyöty siitä sopimusperusteisen kuljetuksen alueella vain osa kiinteistöjen haltijoista ja hekin hyvin epätasapuolisesti. Hyöty kunnan käsittelymaksujen alentamisesta päätyikin suurelta osin kuljetusyrittäjille, jotka eivät siirtäneet alennusta kiinteistönhaltijoilta perimiinsä käsittelymaksuosuuksiin.
- Kiinteistönhaltijan järjestämässä kuljetuksessa palvelun hinta riippuu palveluiden hankkijan neuvotteluvoimasta markkinoilla. Hankintapotentialiltaan suuret kiinteistöt ja kiinteistöyhtiöt hyötyvät mahdollisuudesta kilpailuttaa kuljetuspalvelut keskitetysti suurelle asiakasjoukolla ja vastaavasti järjestelmä syrjii haja-asutusalueiden pienkiinteistöjä, joilla ei vastaavaa mahdollisuutta ei ole.
- Lautakunnan kuljetusrekisteritietojen mukaan useilla sopimusperusteisen kuljetuksen alueilla polttokelpoisen jätteen kuljetukset ovat siinä määrin keskittyneet yhdelle kuljettajalle, että se kykenee ohjaamaan yksin palvelun hintatasoa ja todellinen kilpailu ja kuljettajan valinnan mahdollisuus ovat joko pahoin vaarantuneet tai puuttuvat kokonaan.

7 Jätehuollon toimivuus, alueellisen kehittämisen sekä terveys- ja ympäristöhaitat

7.1 Jätehuollon yleisen toimivuuden edistäminen

7.1.1 Kunnan mahdollisuudet edistää jätehuollon toimivuutta

Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen valinnan yhtenä edellytyksenä on että ”jätteenkuljetus edistää jätehuollon yleistä toimivuutta kunnassa”. Kunnan vastuulle kuuluvan jätehuollon yleisen toimivuuden ja sen edistämisen voidaan katsoa edellyttävän, että jätekuljetukset nivoutuvat osaksi kunnan jätehuoltojärjestelmän kokonaisuutta ja tukevat sen toimintaa. Toimivuuden edistämiskaavimukseen voidaan katsoa edellyttävän myös, että kunnan jätehuollosta vastaavilla tahoilla (osakaskunnat, LSJH, jätehuoltolautakunta) on mahdollisuus vaikuttaa kuljetuspalveluiden järjestämiseen ja koko kuntavastuullisen jätehuoltojärjestelmän toimintaan ja ohjata sitä haluamaansa suuntaan.

Vaikka kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmä on osa kunnan vastuulle kuuluvan jätehuollon kokonaisuutta, ei kunnalla kuitenkaan ole tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa ko. kuljetusjärjestelmän toimintaan tai kehittämiseen kuten esimerkiksi palveluiden tarjontaan, hintaan, laatuun tai uusien palveluiden kehittämiseen ja käyttöönottoon. Käytännössä kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmä onkin kunnan jätehuollon kokonaisuudessa oma erillinen ja omien markkinamekanismiensa mukaan toimiva osansa, joka vaikuttaa olennaisesti lähes kaikkeen muuhun kunnan vastuulle kuuluvan jätehuollon järjestämiseen ja kehittämiseen, mutta johon kunta puolestaan ei voi vaikuttaa. Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmän ”osakokonaisuus” ei sekään kuitenkaan ole yhtenäinen kokonaisuus, vaan käytännössä se muodostuu niin monesta osasta kuin alueella on palveluita tarjoavia kuljettajia. Jokainen kuljettaja voi järjestää omat kuljetus- ja asiakaspalvelunsa sekä hinnoittelun ja laskutusperusteensa lainsäädännön puitteissa haluamallaan tavalla.

Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä kuljettajilla on voimassa olevien säädösten puitteissa mahdollisuudet kehittää itsenäisesti oman yrityksensä toimintaa ja palvelutarjontaa ilman, että esimerkiksi kunnan urakkasopimukset niitä rajoittaisivat. Tätä vapautta on kuljettajien taholla pidetty arvossa ja myös edellytyksenä sille, että kehitystä jätteenkuljetuksessa tapahtuu. Kehitys tapahtuu tällöin kuitenkin pitkälti kunkin yrittäjän omien liiketaloudellisten etujen ehdoilla. Yksityisillä kuljettajilla ei ole intressiä kuljetusten nivomiseen osaksi kunnan muuta jätehuoltojärjestelmää, jätehuollon yleisen toimivuuden edistämiseen tai alueelliseen kehittämiseen, ellei se ole sopusoinnussa yrityksen omien liiketaloudellisten etujen kanssa.

7.1.2 Jätteen hallintaoikeus ja ohivienti

Kunnan vastuulle kuuluvat jätteet on kuljetusjärjestelmästä riippumatta toimitettava jätelain 35.3 §:n mukaisesti kunnan määräämään vastaanottoaikaan. Vastaanottoaikoista on yksityiskohtaisemmin määrätty kunnan jätehuoltomääräyksissä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa kunnan oikeus ja mahdollisuudet huolehtia vastuulleen kuuluvan jätehuollon järjestämisestä.

Sopimusperusteisessa kuljetuksessa on toistuvasti ilmennyt yksityisten kuljettajien liiketoimintaa, jossa kuljetustoiminnan rinnalle on luotu myös omia vastaanotto- ja käsittelypaikkoja sopimusjärjestelyineen. Toiminta on perustunut ainakin osittain kuljettajien omaan tulkintaan, jonka mukaan sopimusperusteisen kuljetuksen valinnanvapauteen kuuluu myös kuljettajan tai kiinteistön haltijan oikeus jätteen hallintaan ja sen vastaanottoaikaan päättämiseen.

Kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden toimittaminen muualle kuin laissa ja jätehuoltomääräyksissä määrättyihin toimituspaikkoihin eli nk. ”ohivienti” on ollut Turun seudulla melko yleistä. Osa alueella kerätyistä kunnan vastuulle kuuluneista jätteistä on kerätty samoihin kuormiin elinkeinotoiminnasta peräisin olevien jätteiden kanssa ja toimitettu kunnan jätehuoltojärjestelmän ohi yksityisten yritysten vastaanottoaikaan. Vaikka toiminta on ollut jätelain ja jätehuoltomääräysten vastaista, on sitä pidetty ”vallitsevana ja hyväksyttävänä käytäntönä” ja laiminlyönnit jatkuivat pitkään, kunnes

ELY-keskus puuttui asiaan jätehuoltoviranomaisen aloitteesta. (Turun kaupunkiseudun jätehuolto-lautakunta 19.12.2013 § 78 ja 12.6.2014 § 32). Myös Salon seudulla on ELY-keskus joutunut hallintopakkokeinoin puuttumaan kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden ohivientiin (KHO 20.12.2011, taltionumero 3674). ELY-keskuksen avustuksella on lainvastaiset menettelyt saatu pääosin oikais-tua.

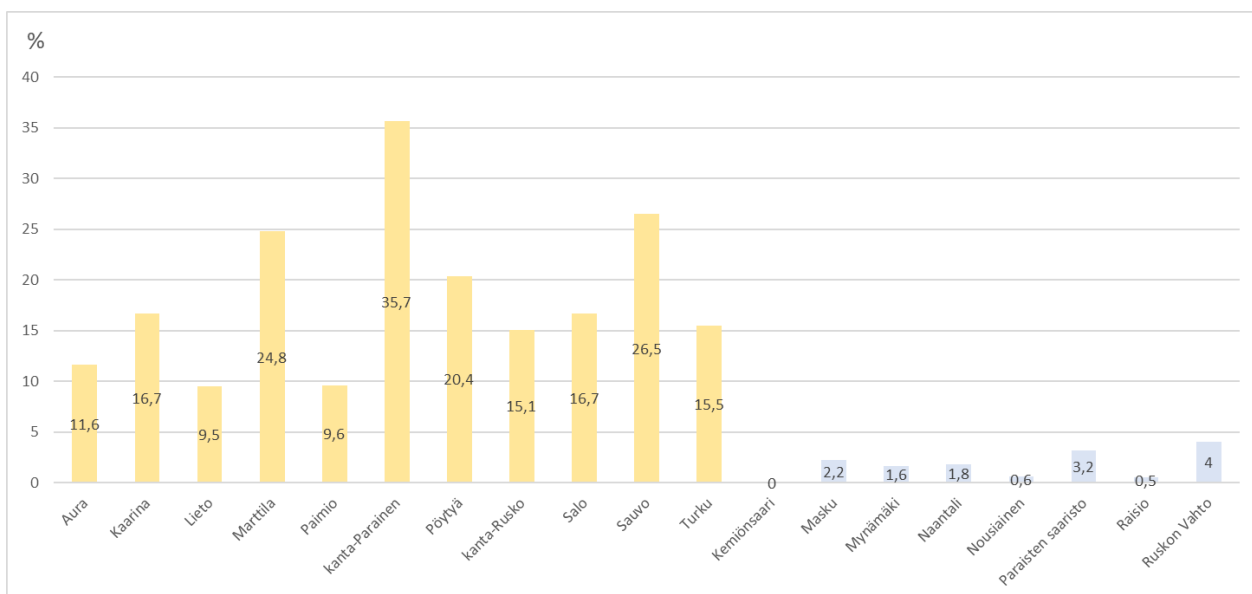
Turun kaupungin alueella toimiva kuljetusyrittäjä toimitti kuitenkin edelleen vuosien 2013 ja 2014 aikana useammastakin kiinteistöstä polttokelpoista jätettä kunnan jätehuoltojärjestelmän ohi yksityiselle jätteenkäsittelylaitokselle, jolla ei ollut ympäristönsuojeluviranomaisen myöntämää lupaa ko. jätteen vastaanottoon ja käsittelyyn. Tähän tapaukseen liittyen tehtiin ELY-keskuksen ja Turun kaupungin ympäristönsuojelun toimesta myös tutkintapyynnöt poliisille. Vuonna 2020 havaittiin, että Salon kaupungin alueella jätettä kuljettanut yritys oli toimittanut vuosien 2019 ja 2020 aikana keräämiään kunnan vastuulle kuuluvia jätteitä ml. polttokelpoista jätettä muualle kuin kunnan määräämään paikkaan lautakunnan toimialueen ulkopuolelle.

Virheelliset tulkinnat jätehuollon vastuista ja jätteiden ohivienti aiheuttavat merkittävää haittaa kunnan jätehuollon toimivuudelle. Käytännössä ne luovat olosuhteet, joissa kunnan mahdollisuudet huolehtia sille säädetyn jätehuoltotehtävän hoitamisesta olennaisesti vaikeutuvat. Ohiviennin seurauksena kunnalta jää myös saamatta sille kuuluvia jätemaksutuloloja, joita pitäisi voida käyttää edelleen kunnan jätehuollosta aiheutuvien kulujen kattamiseen. Samaan aikaan ohivientiä harjoittavat kuljettajat ovat saaneet lainvastaisesta toiminnastaan taloudellista hyötyä ja kilpailuetua muihin kuljetusyrittäjiin verrattuna, mikä vääristää kuljetusyrittäjien keskinäistä kilpailua ja heikentää siten välillisesti myös asukkaiden asemaa kuljetuspalveluiden hankkijoina.

7.1.3 Kiinteistöjen kuuluminen kiinteistöittäiseen kuljetukseen

Alueella, jolla kunta on järjestänyt polttokelpoisen jätteen kuljetuksen jätelain 35 §:n mukaisena kiinteistöittäisenä kuljetuksena, on kiinteistön haltijan luovutettava polttokelpoiset jätteet kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen jätelain 41.1 §:n mukaisesti. Jätehuollon toimivuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää on, että tätä luovutusvelvollisuutta noudatetaan, koska muussa tapauksessa jätteet eivät todennäköisesti päädy lain edellyttämällä tavalla asianmukaiseen käsittelyyn.

Kiinteistöjen kuulumista alueella järjestettyyn kuljetukseen on seurattu kuljetusyrittäjien jätelain 39 §:n perusteella toimittamien kiinteistöittäisiä kuljetuksia koskevien tietojen perusteella, jotka viranomaisen on merkittävä ylläpitämäänsä jätelain 143 §:n mukaiseen ns. kuljetusrekisteriin.



Kuva 9. Kuvassa on esitetty kunnittain niiden asuinrakennusten %-osuudet, joilla ei ole lautakunnan kuljetusrekisterissä polttokelpoisen jätteen kuljetustietoja vuodelta 2018. Keltaisilla palkeilla on merkitty sopimusperusteinen kuljetuksen ja harmailla kunnan järjestämän kuljetuksen alueet.

Kokonaisuudessaan kuljetusrekisterissä oli kuljetustietoja vailla olleita asuinrakennuksia vuonna 2018 sopimusperusteisella alueella noin 12 800 eli 17,5 % asutuista asuinrakennuksista ja kunnan järjestämän kuljetuksen alueella noin 490 eli 1,5 % asutuista asuinrakennuksista.

Viranomaisen rekisteritietojen mukaan velvollisuutta luovuttaa jätteet alueella järjestettyyn kiinteistöittäiseen kuljetukseen laiminlyödään selvästi enemmän alueilla, joilla kuljetuksen järjestäminen on jätetty kiinteistön haltijan järjestettäväksi. Liitteessä 1 on esitetty kaavion tietojen rajaukset sekä mahdolliset tietojen virhelähteet.

7.2 Jätehuollon alueellisen kehittämisen tukeminen

Alueelliseen kehittämiseen liittyvät pitkälti samat tekijät, jotka on edellisessä kappaleessa mainittu jätehuollon toimivuuden edistämisen yhteydessä: kunta ei voi omin toimin vaikuttaa kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmän toimintaan, joten se ei voi myöskään kehittää sitä tai edes vaikuttaa sen kehittymiseen siten, että se tukisi jätehuollon alueellista kehittämistä. Kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus tukee siis jätehuollon alueellista kehittämistä, mikäli lukuisten omien yksityisten intressiensä mukaisesti toimivien kiinteistön haltijoiden ja kuljettajien toiminta johtaa markkinamekanismien välityksellä jätehuollon alueelliseen kehittämiseen.

Jätehuollon alueellisen kehittämisen kannalta merkittävä tekijä yhteistoiminta-alueella on se, että alueen polttokelpoisen jätteen kuljetuksessa on käytössä kaksi eri kuljetusjärjestelmää. Tällä on monenlaisia vaikutuksia siihen, millaiset mahdollisuudet kunnan jätehuollon toimijoilla on tukea kuntien yhteistyössä järjestämän alueellisen jätehuollon kehittämistä. Seuraavassa on esitetty muutamia näkökohtia asiaan:

- Polttokelpoisen jätteen kuljetusjärjestelmäraajat noudattelevat pääsääntöisesti nykyisiä tai aikaisempia kuntarajoja. Tällainen kahtiajako vaikeuttaa kuntien yhteisen näkemyksen muodostumista jätehuollon alueellisesta kehittämistä. Asiaan on kiinnitetty huomiota myös jätelain perusteluissa, joissa todetaan, että ”Kaksoisjärjestelmän on myös todettu monimutkaistavan kuntien yhteistyötä jätehuollossa silloin, kun jätteenkuljetusjärjestelmät ovat yhteistyöhön osallistuvissa kunnissa erilaiset.”

Kuljetusjärjestelmäratkaisut ja kaksoisjärjestelmän ylläpito ovat Lounais-Suomessakin muodostuneet kunnan vastuulle kuuluvan jätehuollon keskeisimmäksi kiistakysymykseksi. Kuljetustapaa koskeva ”ikuisuuskiista” heijastuu myös kaikkien muiden jätehuoltoon liittyvien asioiden käsittelyyn, koska muihin asioihin suhtaudutaan helposti sen mukaan, miten niiden oletetaan vaikuttavan kuljetusjärjestelmäratkaisuihin. Kuljetusjärjestelmäkysymyksestä on muodostunut pullonkaula, joka estää alueellisesti yhtenäisen näkökulman ja yhteisten tavoitteiden muodostumisen jätehuollon järjestämisessä ja kehittämisessä. Jätehuollon rajallisia voimavaroja kulutetaan kahden rinnakkaisen kuljetusjärjestelmän ylläpitoon ja kuljetusjärjestelmäratkaisun ympärillä käytävään kiistelyyn sen sijaan, että niitä olisi käytetty jätehuoltoon liittyvien suurten haasteiden ratkaisemiseen.

- Jätehuollon alueellisen kehittämisen näkökulmasta kaksoisjärjestelmä aiheuttaa vaikeuksia ja lisätyötä sekä lautakunnalle että LSJH:lle, koska lähes kaikessa jätehuollon suunnittelussa, päätöksenteossa ja operatiivisessa järjestämisessä sekä seurannassa, valvonnassa ja kuntalaisten ohjeistuksessa ja neuvonnassa on aina huomioitava kahden eri kuljetusjärjestelmän vaikutukset ja reunaehdot.
- Jätelain muutoksen (714/2021) mukaisesti tulee koko lautakunnan toimialueella siirtyä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen biojätteen osalta viimeistään 19.7.2024 ja pakkausjätteiden osalta viimeistään 1.7.2023. Uuden jäteasetuksen (978/202) 17 ja 18 §:ssä on puolestaan kiristetty olennaisesti bio- ja pakkausjätteiden erilliskeräysvaatimuksia. Kiinteistöittäisen kuljetuksen lisääntymisen haitallisia ympäristövaikutuksia ja jätehuoltokustannusten nousua olisi mahdollista jätelain muutoksen perusteluiden mukaan vähentää kehittämällä ja ottamalla käyttöön lokero- ja korttelikeräysjärjestelmiä, joissa eri jätelajeja voidaan kerätä lokeroihin jaetuilla jäteastioilla tai asuinaluekohtaisilla korttelikeräyspisteillä.

Kun kuljetuksen järjestämisvastuu lainmuutoksen myötä hajaantuu alueilla, joilla polttokelpoisen jätteen kuljetuksen järjestää kiinteistön haltija, estyvät näillä alueilla jäteasetuksen erilliskeräysvelvoitteiden piirissä olevien kiinteistöjen polttokelpoisen jätteen ja erilliskerättävän jätteen monilokerokerä- ja korttelikeräykset. Keräysvastuun hajaantuminen estäisi esimerkiksi Turun ja Salon keskustajamiin mahdollisesti hyvin soveltuvan polttokelpoisen jätteen ja biojätteen keräämisen kaksilokeroastioilla. Toisaalta kiinteistön haltijan järjestämän polttokelpoisen jätteen kuljetuksen alueella velvoiterajan piirissä olevan kiinteistön haltija ei voi myöskään enää hyödyntää lokerokeräysastioita polttokelpoisen jätteen sekä bio- ja pakkausjätteiden yhteiskeräyksessä.

Kuljetuksen järjestämisvastuun hajautumisen ongelma estää myös mahdollisuudet ottaa käyttöön ja kehittää asuinaluekohtaisia korttelikeräysjärjestelmiä, joissa voitaisiin kerätä polttokelpoista jätettä ja erilliskerättäviä jätteitä. LSHJ:n on käytännössä hyvin hankala järjestää korttelikeräystä alueilla, joilla polttokelpoisen jätteen kuljetuksen järjestämisestä vastaa kiinteistön haltija.

Kaiken kaikkiaan eri jätelajien kuljetusvastuun hajautumisesta seuraa se, että LSJH:n järjestämiä kuljetuspalveluita ei ole mahdollista suunnitella ja kehittää alueellisesti yhtenäisin perustein ja uusia keräys- ja kuljetustekniikoita kattavasti hyödyntäen. Alueilla, joilla polttokelpoisen jätteen kuljetus järjestetään kiinteistön haltijan järjestämänä ei myöskään erilliskeräysvelvoitteiden piiriin kuuluvien kiinteistöjen haltijoilla ole enää mahdollisuutta entiseen tapaan hallita oman kiinteistönsä jätehuollon kokonaisuutta ja hyödyntää yksityisten yritysten tarjoamia lokerokeräysjärjestelmiä bio- ja pakkausjätteille.

Mikäli polttokelpoiset jätteet kerättäisiin koko alueella kunnan järjestämässä kuljetuksessa, voitaisiin kaikkia uusia keräys- ja kuljetusjärjestelmiä käyttää ja uusia kehittää koko toimialueella mahdollisimman kattavasti.

7.3 Vaikutukset terveyteen ja ympäristöön

7.3.1 Jätteiden ohiviennin vaikutukset

Kiinteistönhaltijan järjestämässä kuljetuksessa jätteiden hallitsemattomaan käsittelyyn voi houkuttaa käsittelymaksujen välttämisestä saatava taloudellinen hyöty. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa vastaavaa riskiä ei ole, koska LSJH:n kuljetusurakoitsijat saavat tulonsa LSJH:n kanssa tehdyjen urakkasopimusten velvoitteiden hoitamisesta eikä kiinteistön haltijan ja LSJH:n välinen jätemaksuliikenne kulje kuljettajien kautta.

Nykyisen jätelain mukaisten jätehuoltoviranomaisten toiminta-aikana on saatu selville polttokelpoisen jätteen kuljetuksessa yksi ympäristöhaittojen muodostumisen kannalta merkittävämpi tapahtumasarja, jossa turkulaisilta asuinalueilta kerättyjä polttokelpoisia jätettä toimitettiin sopimuserusteisessa kuljetuksessa useiden vuosien ajan kunnan määräämien vastaanottoaikkojen ohi käsiteltäväksi kuljetusyrityksen omalle laitokselle, jolla ei ole ollut ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa polttokelpoisen jätteen käsittelyyn. Laitoksen toimintaa valvova ELY-keskus arvioi tämän lainvastaisen toiminnan vaikutuksia toteamalla mm. että: ”se seikka, että yhdyskuntajätettä on ainakin ilmi tulleista kiinteistöistä vähintään neljän vuoden ajan otettu vastaan, on todennäköisesti ollut ainakin osasyynä laitoksen lähellä sijaitsevalla asuinalueella ilmenneisiin hajuhaittoihin”.

Jätekuljetusten seuranta ja valvonta ovat kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa järjestelmällisemmin ja luotettavammin järjestettävissä, koska kaikki kuljetuksia koskevat tiedot ovat keskitetyksi ja ajantasaisina jätehuolto- ja valvontaviranomaisten käytössä kuljetusyrityksien toimiessa suoraan LSJH:n toimeksiannosta ja kiinteistön haltijoiden ollessa suorassa asiakassuhteessa LSJH:n kanssa. Tässä järjestelmässä viranomaisilla on huomattavasti paremmat edellytykset seurata kuljetuksia ja jätevirtoja ja niiden kulkeutumista kiinteistöiltä niille osoitettuihin käsittelypaikkoihin sekä puuttua mahdollisiin laiminlyönteihin.

Sopimusperusteisessa kuljetuksessa viranomaisten tiedonsaanti on ollut sen sijaan epävarmaa ja puutteellista (kts. kappale 8.2.). Seuranta varten tarvittavien tietojen puutteiden ja viiveiden vuoksi kuljetuksissa mahdollisesti tapahtuvat laiminlyönnit ja rikkeet jäävät helpommin viranomaisilta huomaamatta ja laiminlyönteihin puuttuminen haittojen ehkäisemiseksi voi olla myöhäistä.

7.3.2 Kuuluminen kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen

Viranomaisen vuoden 2018 kuljetusrekisteritietojen perusteella sopimusperusteiseen kuljetuksen alueella olevista asumiseen käytetyistä asuinkiinteistöistä 17,5 %:lla ei ollut merkintöjä suoritetuista jätteenkuljetuksista (kts. kappale 7.1.3.). Lautakunnalla ei voi olla tietoa siitä, mihin ko. kiinteistöillä syntyvät jätteet on tosiasiallisesti toimitettu ja miten ne on käsitelty, mutta viranomaisen tietoon tulee jatkuvasti tapauksia, joissa kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen kuulumattomien kiinteistöjen haltijat järjestävät jätehuoltonsa lainvastaisesti esim. seuraavilla tavoilla:

- Jätteitä poltetaan kiinteistöjen lämmityskattiloissa, muissa tulisijoissa tai ulkona.
- Kiinteistön haltija kuljettaa itse jätteensä toisen asuntonsa jäteastiaan (erityisen yleistä on vapaa-ajan asunnoilla syntyvien jätteiden kuljettaminen vakituisten asuntojen jäteastioihin) taikka jonkun muun kiinteistön kuten esimerkiksi työpaikan jäteastiaan.
- Kiinteistönhaltija hylkää jätteensä esim. kierrätykseen tarkoitettujen jätteiden keräyspisteisiin, polttokelpoisten jätteiden aluekeräyspisteisiin taikka muualle ympäristöön.

Mitä enemmän kiinteistöjä on kuljetusjärjestelmän ulkopuolella, sitä suurempi on riski, että jätteitä käsitellään hallitsemattomasti itse tai hylätään ympäristöön. Kun jätteitä poltetaan kiinteistöillä voi siitä aiheutua savu- ja hajuhaittoja sekä ilmanlaadun heikkenemistä ainakin paikallisesti. Polttokelpoisia jätteitä jätetään säännöllisesti myös muualle ympäristöön ja aluekeräyspisteisiin, jotka on tarkoitettu yksinomaan kierrätettäville jätteille tai aluekeräysjärjestelmään kuuluville kiinteistöille. Tästä aiheutuu ympäristön roskaantumista, maiseman epäviihtyisyyttä ja myös haittaa kierrätyskelpoisen jätteen kierrättämiselle.

Esimerkin vuoksi mainittakoon, että LSJH:n omiin kierrätyspisteisiin ja pakkausten tuottajayhteisöjen ns. Rinki-ekopisteisiin jätettiin lautakunnan toimialueella vuonna 2017 yhteensä 800 m³ eli noin 68 tonnia polttokelpoista jätettä. Roskaantuneiden alueellisten vastaanottoapaikkojen ja niiden ympäristön siivoamisesta aiheutui reilun 80 000 euron kustannukset ja väärään paikkaan toimitetuista jätteistä jäi LSJH:lta saamatta jätteenkäsittelymaksuja noin 12 000 euroa. On syytä huomata, että kaikki tällaiset lisäkustannukset päätyvät lopulta niiden maksettavaksi, jotka hoitavat jätehuoltonsa asianmukaisesti ja maksavat jätemaksunsa.

7.3.3 Kuljetusten tehokkuus

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa ympäristökuormitusta voidaan minimoida, kun kussakin alueen kuljetusurakassa toimii vain yksi kuljettaja. Tätä näkemystä tukevat esimerkiksi Motivan laskelmat, joiden mukaan polttoainetta kuluu keskitetysti kilpailutetussa kuljetusjärjestelmässä noin 14 % vähemmän kuin kiinteistön haltijan kilpailuttamassa järjestelmässä. (INTERACTION-toimenpideselvitys – Kuorma-autokuljetusten energia-, ympäristö- ja kustannustehokkuuden parantaminen. 2007. Helsinki, Motiva Oy.) sekä Ramboll Oy:n selvitys Oulun seudulta, jonka mukaan kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen liikennemäärät ja niiden aiheuttamat päästöt ilmaan ko. alueella ovat noin 14 % pienemmät kuin kiinteistön haltijan järjestämän kuljetusjärjestelmän päästöt (Järjestetyn jätteenkuljetuksen vaihtoehtojen vertailu. 2008. Oulun Jätehuolto, Oulun seudun jätteenkuljetusyritykset. Ramboll Finland Oy. 56 s.).

Edellä esitettyjä tutkimustuloksia tukee myös Liikenne- ja viestintäministeriön yhdyskuntajätteen logistiikkaa koskevan selvityksen johtopäätös, jonka mukaan yhtenä jätelogistiikan keskeisenä vahvuutena ovat kuntien kilpailuttama keskitetty jätteenkuljetus ja yhtenä keskeisenä ongelmana vastaavasti on kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen kokonaislogistinen tehottomuus.

(Salanne I., et.al. 2012. Valtakunnallinen jäteologiikkaselvitys – Jäteologiikan nykytilan ja toimintaympäristön selvitys. Liikenne- ja viestintäministeriö).

7.3.4 Turun ammattikorkeakoulun logistiikkaselvitys

Tätä selvitystä varten teetettiin erillinen logistiikkaselvitys, jotta saataisiin paikallisia esimerkkejä kuljetusjärjestelmien vaikutuksista jäteajoneuvojen liikennemääriin ja päästöihin. Selvitys teetettiin opinnäytetyönä Turun ammattikorkeakoulun Hankinnat, myynti ja logistiikka -yksikössä. Lisäselvityksen tarve oli olemassa siinäkin mielessä, että asiassa aikaisemmin tehdyt vertailut ovat perustuneet osin erilaisin lähtöolettamuksiin ja olosuhteisiin. Selvityksessä on käytetty apuna lautakunnan kuljetusrekisteritietoja eli siinä esitetyt tyhjennyskohteet ovat todellisia vuoden 2015 tilanteen mukaisia tyhjennyskohteita. Seuraavassa on esitetty tuloksia selvityksestä:

Piikkiön Kirismäki

Alue on pinta-alaltaan pienehkö omakoti- ja rivitaloalue, jolla polttokelpoisen jätteen jäteastioita tyhjentää kolme kuljettajaa ja tyhjennyspisteitä on ollut yhteensä 157 kpl.

Mallinnuksen perusteella ko. pienehkön asuinalueen 140–660 litran jäteastioiden tyhjennykset neljän viikon mittaisella tarkastelujaksolla edellyttää nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetusjärjestelmässä 36,6 km:n kokonaiskeräilyajomatkaa. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa saman alueen kokonaiskeräilyajomatka olisi 18,4 km, eli puolet lyhyempi. Vuositasolla vastaavat keräilykuljetusmatkat olisivat kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä 476 km ja kunnan järjestämässä kuljetuksessa 239 km.

Kokonaisajosuoritteen lisäksi kuljetusjärjestelmällä on vaikutusta myös alueella käyvien jäteautojen määrään. Viereisessä kuvassa on esimerkki Kirismäen Rahkatieltä.



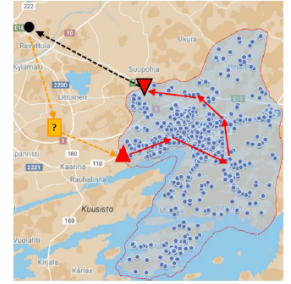
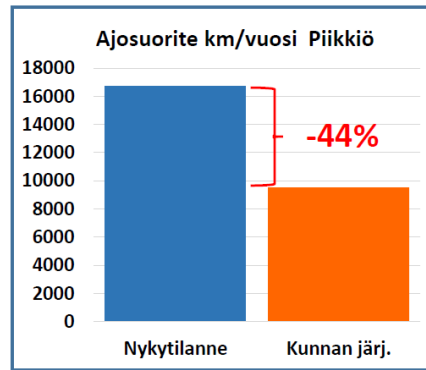
Kuva 10. Esimerkialueella Piikkiössä jäteastioita tyhjentää kolme kuljetusyriytystä.

Koko Piikkiön postinumeroalue

Kirismäen lisäksi tarkasteltiin tilannetta koko Piikkiön osalta, joka kuvaa paremmin yhden kunnan järjestämän kuljetuksen urakka-alueeksi soveltuvan alueen kuljetuksia. Piikkiön alueella toimi tarkastelujaksolla neljä kuljettajaa, joilla oli alueella yhteensä 1637 tyhjennyspistettä ja 1700 tilavuudeltaan 140–660 litran polttokelpoisen jätteen jäteastiaa. Piikkiön alueella on mukana myös kohteita, joissa jäteastioiden tyhjennysväli on 6 tai 8 viikkoa, joten tarkastelujaksoksi on otettu 8 viikon jakso. Mallinnuksen perusteella Piikkiön alueen jätekuljetusten kokonaisajosuorite vuodessa on nykyisessä sopimusperusteisessä kuljetuksessa 16692 km. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa saman alueen kokonaisajosuorite olisi 9432 km, eli noin 44 % lyhyempi. Seuraavalla sivulla olevassa kuvassa 11 on esitetty yhteenveto mallinnuksen tuloksista Piikkiön postinumeroalueen osalta.

Keräilyn ja tyhjennyksen ajosuorite yhteensä (km)

	vuodessa
Nykytilanne	16692 km (Keräilyajon osuus 88,4%)
Kunnan järj.	9432 km (Keräilyajon osuus 87,3%)
Erotus	7260 km



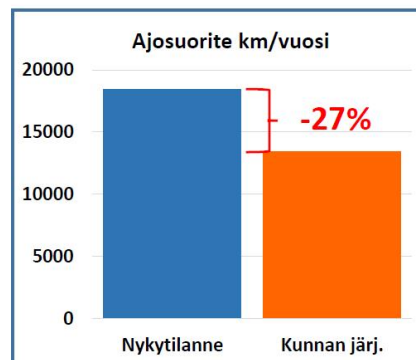
Kuva 11. Yhteenvedo Piikkiön kuljetusmallinnuksesta

Turku, Hirvensalo ja Kakskerta

Hirvensalon ja Kakskerran alueella toimii tarkastelujaksolla vain kaksi kuljettajaa, joilla oli alueella yhteensä 2510 tyhjennyspistettä ja 2700 tilavuudeltaan 140–660 litran polttokelpoisen jätteen jäteastiaa. Tarkastelujaksoksi on otettu 8 viikon jakso. Mallinnuksen perusteella Hirvensalon ja Kakskerran alueen jätehuollon kokonaisajosuorite on nykyisessä sopimusperusteisessä kuljetuksessa 18454 km. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa saman alueen kokonaisajosuorite olisi 13422 km, eli noin 27 % lyhyempi. Alla olevassa kuvassa 12 on esitetty yhteenvedo mallinnuksen tuloksista Piikkiön postinumeroalueen osalta.

Keräilyn ja tyhjennyksen ajosuorite yhteensä (km)

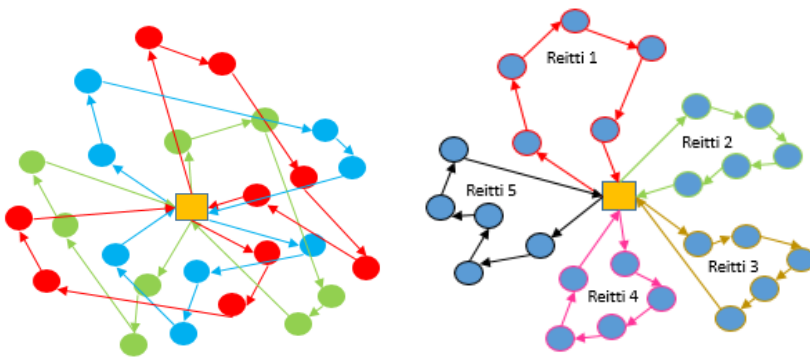
	vuodessa
Nykytilanne	18454 km (Keräilyajon osuus 83%)
Kunnan järj.	13422 km (Keräilyajon osuus 78%)
Erotus	5032 km (-27,3%)



Kuva 12. Yhteenvedo Hirvensalon kuljetusmallinnuksesta

Selvityksen perusteella jo kahdenkin kuljetusyrityksen toiminta samalla alueella lisää merkittävästi jätekuljetusliikennettä verrattuna tilanteeseen, jossa kuljetukset on optimoitu yhdelle kunnan kilpailuttamalle reitille. Kokonaisajosuoritteiden lisääntymisen lisäksi lisääntyvät myös jäteautojen käyntikerrat alueella. Tulosten perusteella on pääteltävissä, että siirtyminen ko. esimerkkialueilla kunnan järjestämään kuljetukseen vähentäisi myös esimerkiksi jätteenkuljetuksen polttoainekulutusta, katuverkon rasitusta, liikenteen aiheuttamaa melua ja ilmansaastepäästöjä sekä raskaasta liikenteestä asuinalueilla aiheutuvaa onnettomuusriskiä.

Jokainen kuljettaja pyrkinee luonnollisesti optimoimaan omat kuljetuksensa niin tehokkaiksi ja taloudellisiksi kuin mahdollista. Mutta vaikka kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa toimivien kuljettajien reitit olisivatkin kunkin yksittäisen kuljettajan osalta mahdollisimman tehokkaita, voidaan kuljetuksia edelleen usein tehostaa optimoimalla kuljetukset *niiden kokonaisuus huomioiden* vieläkin tehokkaammaksi urakkaverkostoksi, jossa kullakin urakka-alueella toimii vain yksi kuljettaja (katso kuva 13).



Kuva 13. Usean kuljettajan kuljetusten optimointi (vasemmalla) vs. kuljetusten kokonaisuuden optimointi yhden kuljettajan urakka-alueisiin (oikealla)

7.3.5 Kuljetusten ympäristövaikutukset

Jätelain perusteluiden mukaisesti: ”Kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetusta ei voisi ottaa käyttöön, jos se ... lisää vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle verrattuna kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.”

Huomattava osa jätehuollon ympäristövaikutuksista aiheutuu jätteiden kuljetuksesta. Kuljetuksen haitallisia ympäristövaikutuksia ovat pakokaasupäästöt ilmakehään, melu ja värinä. Pakokaasupäästöistä merkittävimpiä ovat hiilidioksidi (CO₂), hiilimonoksidi (CO), hiilivedyt (HC), typen oksidit (NO_x) ja hiukkaset (PM). Hiilidioksidilla ei ole suoranaisia terveysvaikutuksia, mutta se on merkittävä ilmaston lämpenemistä aiheuttava kaasu. Pakokaasupäästöt vaikuttavat terveyteen haitallisesti ja ne huonontavat paikallista ilmanlaatua. Päästöjä voidaan vähentää vähentämällä kokonaisuusajosuoritetta eli tehostamalla kuljetuksia. Jäteautojen määrän vähentyminen liikenteessä vähentää myös melua, ruuhkia, tieverkon kulutusta sekä alentaa onnettomuusriskiä jätteenkeräysalueella. Kunnan vastuulle kuuluvan jätteenkuljetuksen päästöjen vaikutuksien kannalta olennaista on se, että ne ovat ns. lähipäästöjä eli haitat syntyvät valtaosin asuinalueilla eli siellä, missä ihmisetkin oleskelevat.

Ammattikorkeakoulun Logistiikkaselvityksessä esitettyihin Kirismäen, Piikkiön ja Hirvensalo/Kakkerran esimerkkiaineistoihin perustuen myös päätösvaikutusvertailuja eri kuljetusjärjestelmien välillä. Seuraavassa on esitetty näitä koskevaa yhteenvetoa.

Piikkiön Kirismäki

Nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa alueen jätteenkuljetusten polttoainenkulutus ja vastaavasti CO₂ päästöt ovat noin 35 % suuremmat kuin ne olisivat kunnan järjestämässä kuljetuksessa. Jotakuinkin samansuuruiset ovat erot myös hiilimonoksidi-, hiilivedyt-, typen oksidi- ja hiukkaspäästöjen osalta.

Piikkiö

Jätteenkuljetusten CO₂ päästöt ovat nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa 46020 tonnia vuodessa. Kunnan järjestämään kuljetukseen siirtyminen vähentäisi CO₂ päästöjä 28667 tonniin vuodessa eli vähennystä olisi 38 %. Muut kuljetuksen aiheuttamat päästöt vähenisivät samassa suhteessa, mikäli jäteautoina kummassakin järjestelmässä käytettäisiin EURO4-luokkaan kuuluvia autoja.

Hirvensalo ja Kakkerta

Jätteenkuljetusten CO₂ päästöt ovat nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa 51939 tonnia vuodessa. Kunnan järjestämään kuljetukseen siirtyminen vähentäisi CO₂ päästöjä 39421 tonniin vuodessa eli vähennystä olisi 24 %. Muut kuljetuksen aiheuttamat päästöt vähenisivät samassa suhteessa, mikäli jäteautoina kummassakin järjestelmässä käytettäisiin EURO4-luokkaan kuuluvia autoja.

Jätteenkuljetuksesta aiheutuvat meluhaitat voidaan jakaa astioiden tyhjentämisestä aiheutuvaan kolinaan ja jäteauton liikkumisesta syntyvään liikennemeluun. Astioiden tyhjentämisestä aiheutuvaan meluun ei kuljetusjärjestelmällä ole vaikutusta, koska molemmissa järjestelmissä tyhjenetään sama määrä astioita. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa jäteautojen määrä ja ajosuorite ovat pienempiä, joten myös kuljetuksesta aiheutuvan meluhaitta on vähäisempi kuin kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa. Eri kuljetusjärjestelmien meluvaikutuksien erot eivät kuitenkaan ole suuria. Koska jäteautojen meluvaikutus kuitenkin syntyy valtaosin asuinalueilla, missä on yleensä vähän muuta raskasta liikennettä, ovat ero kuitenkin havaittavia ja voivat vaikuttaa asumisviihtyisyyteen.

7.3.6 Investoinnit kuljetuskalustoon

Kunnan järjestämää kuljetusta on arvosteltu mm. siitä, että se ei kannusta kuljetusyhtiöitä kehittämään toimintojaan ja investoimaan kehittyneeseen vähäpäästöiseen teknologiaan mm. kuljetuskalustossa, koska kunnan järjestelmä poistaa yrityksen oman aktiivisuuden luoman kilpailuedun ja mahdollisen kustannussäästön. Lisäksi on katsottu, että sopimusperusteinen kuljetusmalli on paremmin mahdollistanut erilaiset kokeilut ja pilotoinnit, joihin ei kunnan järjestämässä kuljetuksessa kovin helposti tartuta ainakaan sopimuskausien aikana. Tässä kyse on periaatteessa samasta kiinteistön haltijan järjestelmän mahdollistamasta nopeammasta reagoinnista ja joustavuudesta, jota on tuotu esiin myös erilaisten kuljettajien tarjoamien kuljetuspalvelutuotteiden osalta.

Joustavuuden ja nopean reagoimisen käänköpuolena on kuitenkin se, että mahdollisen uuden teknologian tai toimintatapojen leviäminen yleiseen käyttöön riippuu yksittäisten kiinteistön haltijoiden valinnoista ja halukkuudesta hankkia uuden teknologian avulla tuotettuja palveluita ja maksaa niistä. Toisin sanoen uuden teknologian käyttöönotto tapahtuu kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa sopimus ja kiinteistö kerrallaan. Kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa ei ole myöskään kontrollijärjestelmää, joka ehkäisisi esim. ikääntyneen ja saastuttavan kuljetuskaluston käytön, mikäli se ei muutoin ole laissa kiellettyä ja mikäli joku on halukas ko. palvelusta maksamaan.

Kunnan järjestämän kuljetukselle urakkasopimuksista johtuvan tietyn hitauden ja joustamattomuuden käänköpuolena on puolestaan se, että LSJH asettaa kuljetusurakoita kilpailuttaessaan kilpailuun osallistuville ehtoja mm. käytettävän kuljetuskaluston päästötaasoista ja muista teknologisista ja laatuvaatimuksista. Näin toimittaessa voidaan varmistaa, että kunnan järjestämässä kuljetuksessa käytetään vain esim. tietyt ympäristökriteerit täyttävää kalustoa ja että kilpailussa menestyvät ne kuljettajat, jotka ovat valmiita panostamaan uuden teknologian käyttöönottoon. Sikäli kuin kuntaurakoissa edellytetään uuden teknologian käyttöä, leviää se myös kerralla koko urakka-alueelle.

LSJH:lla on julkisena toimijana velvollisuus huolehtia palveluidensa järjestämisestä siten, että ne ovat mahdollisimman energiatehokkaita ja mahdollisimman vähän ympäristöä kuormittavia. LSJH aloittikin kevään 2020 aikana Naantalissa ja Raisiossa ensimmäiset jätteenkuljetukset biokaasukäyttöisellä ajoneuvokalustolla. Yhtiön mukaan biokaasun käyttö polttoaineena tulee olemaan jatkossa pääsääntö kunnan järjestämässä kuljetuksissa aina kun tankkausverkosto sen mahdollistaa. Biokaasu on kotimaista polttoainetta, jota voidaan valmistaa jätteistä. Se on hiilineutraalia, eikä sen käytössä synny terveydelle haitallisia hiukkaspäästöjä.

Lisäksi on huomattava, että EU:n puhtaiden ajoneuvojen direktiivi tulee velvoittamaan hankintayksiköitä, kuten kuntia ja niiden jätelaitoksia, lisäämään puhtaiden ja energiatehokkaiden ajoneuvojen osuutta hankittavissa ajoneuvoissa ja kuljetuspalveluissa (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1161 puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä annetun direktiivin 2009/33/EY muuttamisesta). Direktiiviin soveltamisalaan kuuluvat julkisen sektorin tieliikenteen moottoriajoneuvojen ostaminen ja vuokraaminen, maanteiden henkilöliikennettä koskevat julkiset palveluhankinnat sekä tietyt liikenne- ja kuljetuspalvelut. Myös jätteiden kuljetuspalvelujen hankinnat kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Direktiivistä on seurauksena, että

kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa on sovellettava pakollisia ympäristökriteerejä ja lisättävä puhtaiden ja energiatehokkaiden ajoneuvojen osuutta jätteiden kuljetuksissa. Kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kuljetusyrietykset eivät sen sijaan ole sidottuja vastaaviin vaatimuksiin eivätkä kiinteistön haltijan itse hankkimat jätteenkuljetuspalvelut kuulu direktiivin soveltamisalaan.

7.3.7 Kannustavien jätemaksujen käyttömahdollisuudet

Jätelain mukaisesti kunnan jätemaksun on mahdollisuuksien mukaan kannustettava jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä etusijajärjestyksen mukaiseen jätehuoltoon. Käytännössä vaatimus tarkoittaa sitä, että jätehuoltolautakunnan on eri jätejakeiden jätehuollosta perittäviä maksuja määrätessään porrastettava maksuja niin, että kierrätettävistä jätteistä perittäisiin suhteessa pienempää maksua kuin loppukäsiteltävistä jätteistä. Näin lajittelusta ja kierrätyksestä tehtäisiin taksapoliittisen ohjauksen avulla houkuttelevampaa. Kyseessä on merkittävä lautakunnan käytössä oleva ohjauskeino, jolla voidaan edistää kierrätystä.

Käytännössä ohjaavien maksujen käyttö on kuitenkin mahdollista vain kunnan järjestämässä kuljetuksessa, jossa lautakunta määrää sekä kuljetuksesta että käsittelystä perittävät maksut suoraan kiinteistön haltijan maksettavaksi. Kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa kannustavien maksujen käyttö ei ole mahdollista, koska jätehuoltolautakunta ei voi vaikuttaa yksityisten yritysten asiakkailtaan perimiin maksuihin.

Kunnan ohjaavien maksujen käyttömahdollisuudet tulevat paranemaan sitä mukaa kun pakkausjätteiden ja biojätteiden kuljetus siirtyy kunnan järjestämäksi. Kattavasti maksuohjausta voidaan kuitenkin käyttää vain siinä tapauksessa, että myös polttokelpoisten jätteiden kuljetuksissa siirrytään kunnan järjestämään kuljetukseen, jolloin esimerkiksi kierrätettävien jätteiden kuljetuskustannuksia voitaisiin siirtää katettavaksi polttokelpoisen jätteen kuljetuksesta perittävillä maksuilla.

YHTEENVETO LUVUSTA 7:

Vaatus jätetuollon yleisen toimivuuden edistämistä, jätetuollon alueellisen kehittämisen tukemisesta sekä vaarattomuudesta tai haitattomuudesta terveydelle tai ympäristölle ei täyty (Jätelaki 37 §:n 1 momentin kohta 2):

- Sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa kerättyjä kunnan vastuulle kuuluvia jätteitä on toistuvasti ja osin järjestelmällisesti kuljetettu muualle kuin kunnan jätetuolltomääräyksissä määrättyihin vastaanottoaikkoihin. Tästä aiheutuu merkittävää haittaa kunnan jätetuolltojärjestelmän yleiselle toiminnalle ja kunnan oikeudelle ja mahdollisuuksille huolehtia vastuulleen kuuluvan jätetuolllon järjestämisestä.
- Viranomaisen rekisteritietojen mukaan kiinteistön haltijan velvollisuutta luovuttaa jätteet kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen laiminlyöään selvästi enemmän kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa (yli 17 % asutuista kiinteistöistä) kuin kunnan järjestämässä kuljetuksessa (1,5 % asutuista kiinteistöistä). Mitä suurempi osuus kiinteistöistä laiminlyö velvollisuutensa luovuttaa jätteet kiinteistöittäiseen kuljetukseen, sitä suurempi on riski, että jätettä käsitellään hallitsemattomasti itse esimerkiksi kiinteistöllä polttamalla tai hylkäämällä jätteet ympäristöön.
- Kahden eri kuljetusjärjestelmän ylläpito vaikeuttaa olennaisesti jätetuolllon alueellisen kehityksen edistämistä, kun kaikessa jätetuolllon järjestämisessä joudutaan huomioimaan kahden erilaisen kuljetusjärjestelmän asettamat vaatimukset ja ehdot. Kaksoisjärjestelmän ylläpito vaikeuttaa olennaisesti myös kuntien alueellisen jätetuolltoyhteistyön toteuttamista.
- Kiinteistönhaltijan järjestämä kuljetus on kokonaislogistisesti tehottomampi ja siten myös energiatehokkuuden ja ympäristövaikutusten kannalta huonompi kuin kunnan järjestämä kuljetus. Tehottomampi kuljetus aiheuttaa kokonaislogistiselta kannalta katsoen turhaa liikennettä, enemmän ympäristön, terveyden ja ilmastovaikutusten kannalta haitallisia päästöjä, enemmän meluhaittoja ja enemmän liikenneturvallisuusriskejä.

8 Vaikutukset kotitalouksien, yritysten ja viranomaisten asemaan

8.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

8.1.1 Valinnanvapaus palveluiden hankinnassa

Kiinteistön haltijan järjestämän kuljetuksen etuna on se, että kiinteistön haltijalla on vapaus itse sopia jätteidensä kuljettamisesta ja myös vapaus vaihtaa halutessaan palvelun tarjoajaa. Kun palvelut voi vapaasti hankkia valitsemaltaan kuljettajalta, voivat kuljettajat myös tuoda markkinoille nopeammalla aikataululla ja omasta aloitteestaan vapaaehtoisuuteen perustuvia palveluita, joita kunnan kuljetusjärjestelmässä ei mahdollisesti ole tarjolla. Järjestelmän etuna on myös suora asiakassuhde kiinteistön haltijan ja kuljetusyrityksen välillä. Kuljetusyritysten välisen kilpailun on katsottu takaavan palveluiden hyvän laadun ja asiakastyytyvyyden. Kuten edellä on esitetty, voi kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä osa kiinteistön haltijoista myös taitavalla jätehuollon suunnittelulla ja kilpailutuksella itse vaikuttaa palveluidensa hintoihin erityisesti silloin, kun kilpailutuksia voidaan keskittää ja kuljetuspalveluita hankkia kerralla suuremmalle kiinteistöjoukolle.

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa kiinteistön haltija ei voi itse valita palveluntarjoajaa vaan palvelun järjestää kilpailutuksen perusteella valikoitunut urakoitsija. Kunnan palveluun mahdollisesti tyytymättömällä asiakkaalla ei näin ollen ole muuta mahdollisuutta kuin jatkaa kunnan asiakkaana ja pyrkiä reklamaatioiden kautta oikaisemaan mahdollisia palvelun puutteita tai virheitä. Tällöin virheisiin puuttuminen ja niiden korjaaminen jää riippumaan ensisijaisesti LSJH:n toiminnasta asiassa ja urakkasopimusten ehdoista.

Valinnanvapaudella ja siitä saatavalla hyödyllä on kuitenkin ehtonsa ja käänköpuolensa. Valinnan vapaus edellyttää sitä, että alueella on useampia palveluntarjoajia, joiden välillä valinnan voi tehdä. Kuten edellä käy ilmi, ovat polttokelpoisen jätteen kuljetukset osalla lautakunnan toimialueesta kuitenkin siinä määrin keskittyneet yhdelle kuljetusyritykselle, että aidon valinnan mahdollisuutta ei käytännössä ole. Kiinteistön haltijan voi olla paikoin myös vaikea selvittää alueella toimivia kuljettajia, joilta tarjousta olisi mahdollista pyytää.

Valinnan vapaudesta seuraa kiinteistön haltijoille myös velvollisuuksia, joita ei kunnan järjestämässä kuljetuksessa ole. Kiinteistön haltijan on oltava jätehuollon järjestämisessä itse aloitteellinen, tehtävä tarvittavat kuljetussopimukset kuljettajien kanssa ja myös varmistettava, että palveluntarjoaja on ELY-keskukseen asianmukaisesti rekisteröitynyt ammattimainen jätteenkuljetusyritys.

Myös oman kuljetuksen kilpailutusoikeus voidaan nähdä osin ongelmallisena, koska kilpailuttamatta jättämisestä saattaa pitemmän ajan kuluessa seurata se, että hinta jää huomattavastikin alueella perittyä yleistä hintatasoa korkeammaksi. Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä lautakunta tosiasiallisesti jättää vastuulleen kuuluvan palvelun hintatason kohtuullisuudesta ja tasapuolisuudesta huolehtimisen yksittäisen kiinteistön haltijan omalle vastuulle. Tällöin kuntalaiset voivat joutua eriarvoiseen asemaan riippuen myös siitä, kuinka hyvin he osaavat ja kykenevät todellisuudessa hyödyntämään kilpailutusoikeuttaan.

Kunnan järjestämän kuljetuksen etuna on myös sen helppous ja vaivattomuus asiakkaalle. Asiakkaan ei tarvitse itse huolehtia palveluiden hankkimisesta, kuljettajien rekisteröitymisen varmistamisesta ja kilpailuttamisesta ja hintatasojen seurannasta vaan LSJH hoitaa nämä tehtävät kaikkien kuntalaisten puolesta yhtenäisesti ja tasapuolisesti.

8.1.2 Kuljetuspalveluiden hinnat eri kuljetusjärjestelmissä

Edellä kappaleessa 6 on selvitetty jo kuljetuspalveluiden hintojen kohtuullisuutta ja syrjimättömyyttä nykyisen sopimusperusteisen kuljetuksen alueella. Tässä kappaleessa vertaillaan palveluiden hintatasoja Lounais-Suomessa eri kuljetusjärjestelmien välillä, jotta voidaan myös arvioida sitä, ovatko alueen eri kuljetusjärjestelmiin kuuluvien kiinteistöjen haltijat keskenään tasavertaisessa asemassa.

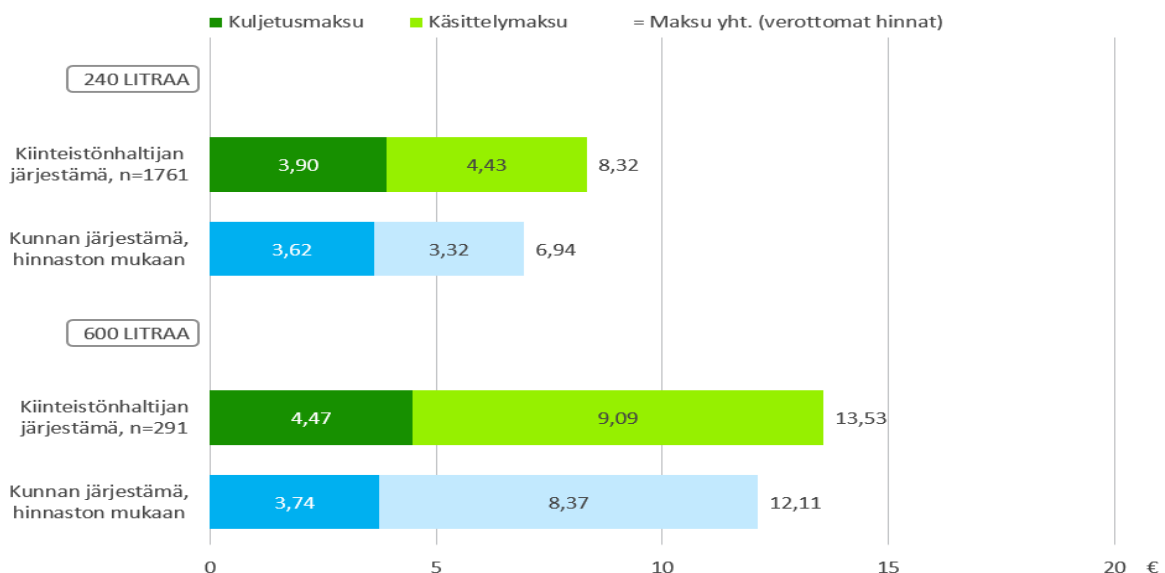
Valtakunnallisten vertailujen mukaan jätteenkuljetusten hinta on kiinteistön haltijan järjestelmässä yleensä korkeampi kuin kunnan järjestämässä jätehuollossa. Seuraavassa on esitetty muutamia selvityksiä asiassa:

- Jätelaitosyhdistyksen vuonna 2011 tekemän kyselyn yhtenä johtopäätöksenä oli se, että kunnan kilpailuttamissa kunnissa sekajätteen tyhjennysmaksu on merkittävästi sopimusperusteista tilannetta edullisempi (Tietoa kuntien jätehuollosta 2011 - Kiinteistökohtaisen keräyksen jätemaksutiedot ja jätelajien vastaanottohinnat. 95 s; Jätelaitosyhdistys ry. 2011)
- Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimuksen empiirisessä osuudessa osoitetaan, että siirtyminen sopimusperusteisesta järjestelmästä keskitettyyn järjestelmään on yhteydessä keskimäärin 40 % hinnan alennukseen jokaista 600 litran jäteastian tyhjennyskertaa kohden.
- Etelä-Suomen aluehallintoviraston vuonna 2010 kuluttajaviraston toimeksiannosta keräämien hintatietojen mukaan ns. sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa 240 litran astian tyhjennysmaksujen keskiarvohinnaksi tuli 6,51 euroa/tyhjennys, vaihteluvälin ollessa 4,48–11,95 euroa. Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa keskiarvo oli 6,07 euroa/tyhjennys ja vaihteluväli oli 4,44–9,81 euroa.

Jätehuoltolautakunnalla ei ole tiedossaan kattavia ja ajantasaisia hintatietoja sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksista. Lounais-Suomen hintaselvityksessä saatiin kuitenkin myös vertailevaa tietoa jätemaksuista alueen eri kunnissa ja myös eri kuljetusjärjestelmissä. Selvityksessä vertailtiin kiinteistön haltijoilta perittyjä jätemaksuja 240 ja 600 litran polttokelpoisen jätteen jäteastioiden tyhjennysten osalta. Yhtenä selvityksen johtopäätöksenä on se, että jätehuollon hinnat ovat sopimusperusteisen kuljetuksen alueella kokonaisuutena korkeampia kuin kunnan järjestämässä kuljetuksessa. Alla esitetyssä kuvassa on hintaerot esitetty selvityksen mukaisten alueiden keskimääräisten hintojen perusteella.

Jätemaksut L-S Jätehuollon kunnissa

- kiinteistönhaltijan vs. kunnan järjestämä jätehuolto astiakoon mukaan



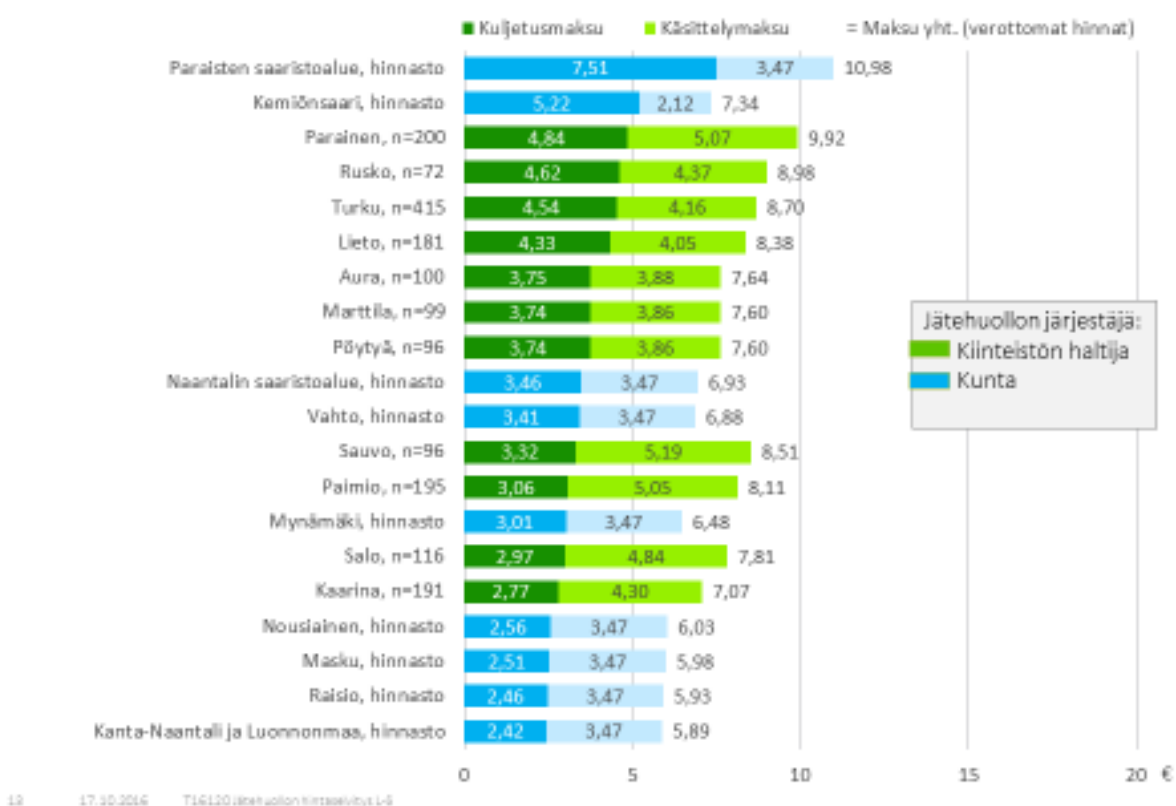
Kuva 14. Kuvassa on esitetty sopimusperusteisen ja kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen hintaerot selvityksen mukaisten alueiden keskimääräisten hintojen perusteella.

Lounais-Suomen hintaselvitys tukee edellä esitettyjä muita Suomessa saatuja selvitystuloksia, joiden mukaisesti kunnan järjestämä keskitetysti kilpailutettu kuljetus on kiinteistön haltijalle keskimäärin halvempaa kuin kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus.

Keskimääräisten hintojen vertailu ei kuitenkaan anna täyttä kuvaa järjestelmien välisistä eroista, koska jätteiden keräys- ja kuljetusolosuhteet poikkeavat eri kunnissa huomattavastikin toisistaan. Esimerkiksi Paraisten saaristoalueiden kuljetushintoja ei pitäisi vertailla Turun tai muiden tiheästi asuttujen kaupunkimaisten alueiden hintatietojen kanssa, koska saariston hintoihin vaikuttavat merkittävästi pitkät ja hitaat kuljetusmatkat, lauttayhteydet, jätteiden välikuormaustarve ja hyvin pieni vakituisten asukkaiden lukumäärä. Vertailukelpoisemman tiedon saamiseksi onkin syytä vertailla keskenään samankaltaisten alueiden kuljetushintoja. Seuraavassa kuvassa on esitetty kunta-kohtaisia vertailutietoja 240 litran astioista, joka on yleisin pientalojen käyttämä jäteastiakoko ja laajalti käytössä koko toimialueella.

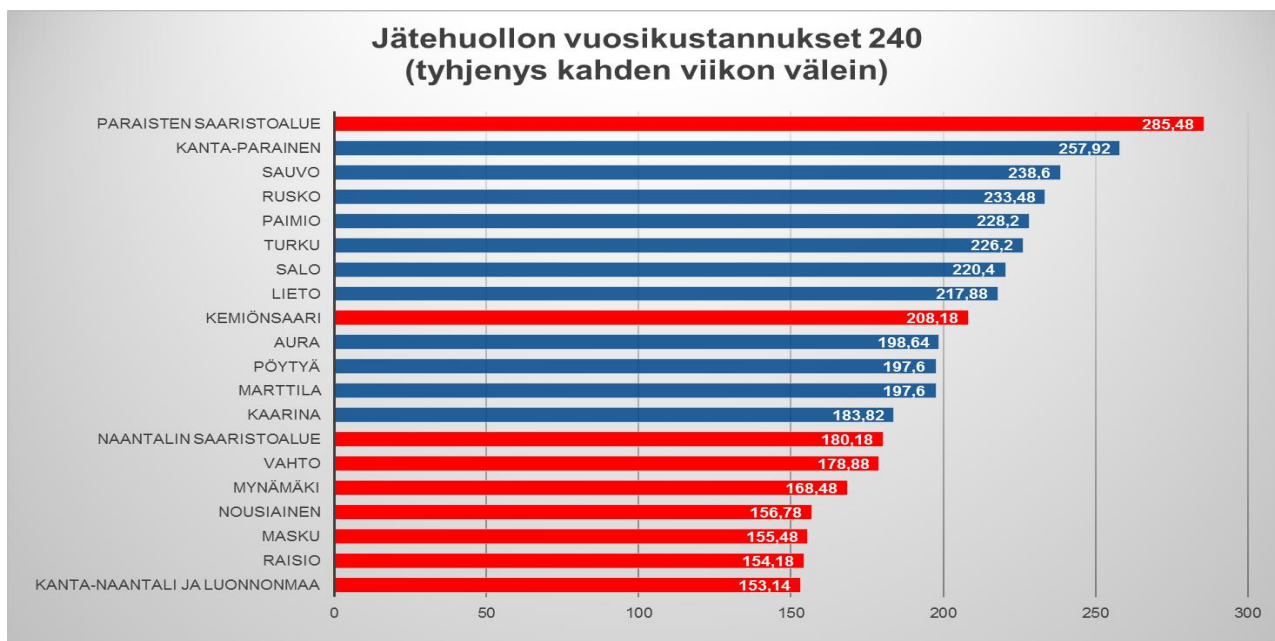
taloustutkimus oy

Jättemaksut L-S Jätehuollon alueella: kiinteistön haltijan vs. kunnan järjestämä jätehuolto - 240 litran astiat kuljetusmaksun suuruuden mukaisessa järjestyksessä



Kuva 15. Kuvassa on esitetty kuntakohtaisia vertailutietoja 240 litran astioiden tyhjennyshinnoista.

Seuraavassa kuvassa on hintaselvityksen mukaisia hintoja käyttäen lasketut jätehuollon vuosikustannukset eri kuljetusjärjestelmiin kuuluvien kiinteistöjen osalta kunnittain. Hinnat on laskettu 240 litran jäteastian kahden viikon tyhjennysvälin perusteella.



Kuva 16. Kuvassa on hintaselvityksen mukaisia hintoja käyttäen lasketut jätehuollon vuosikustannukset eri kuljetusjärjestelmiin kuuluvien kiinteistöjen osalta kunnittain.

Aiempien tai nykyistenkään hintatietojen perusteella ei ole mahdollista ennustaa sitä, miten hintataso muuttuisi, jos koko lautakunnan toimialueella siirryttäisiin kunnan järjestämään kuljetukseen, koska hinta riippuu aina kilpailutuksen tuloksesta. Oletettavaa kuitenkin on, että kuljetusjärjestelmärajojen poistuminen mahdollistaisi koko toimialueella esteettömämmän ja nykyistä tehokkaamman kuljetuksen, jolloin myös kokonaiskuljetustarve ja -kustannukset mahdollisesti entisestään pienenisivät.

8.1.3 Maksujen ja niiden perusteiden läpinäkyvyys

Kiinteistönhaltijan järjestämässä kuljetuksessa jätemaksun perii kuljetusyrittäjä, maksut ovat yksityisoikeudellisia ja perustuvat kuljettajan ja kiinteistön haltijan välisiin sopimuksiin. Näissä puitteissa yksittäisen kiinteistön haltijan on hyvin vaikea, ellei mahdotonta, selvittää jollain tietyllä alueella jätteenkuljetuksista perittävien maksujen yleistä tasoa ja siten arvioida oman maksunsa kohtuullisuutta ja suhdetta alueella yleisesti perittyihin maksuihin. Hintatietoja voi saada lähinnä vain tarjouspyyntöjen perusteella. Koska alueen kuljettajat perivät astiathyjennyksistä toisistaan hyvin merkittävästi poikkeavia käsittelymaksuosuuksia, on palvelun hankkijan myös hyvin vaikea arvioida sitä, missä määrin perityt kuljetus- ja käsittelymaksuosuudet vastaavat todellisia kustannuksia.

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa jätemaksut määrää lautakunta. Maksut ja niiden perusteet ovat julkisia ja kaikille saman urakka-alueen kiinteistön haltijoille samoja. Tyhjennyshintojen käsittelymaksuosuudet ovat kaikille järjestelmään kuuluville samat ja perustuvat jätteen painokertoimiin, joita tarkistetaan tarvittaessa. Toisin sanoen kunnan järjestämässä jätehuollossa maksut ja niiden perusteet ovat läpinäkyvämpiä ja tasapuolisia. Lisäksi maksuvelvollisella on oikeus tehdä muistutus kunnan jätemaksusta, mikäli kokee sen olevan kohtuuton tai muulla tavoin virheellinen. Muistuksesta tehdään valituskelpoinen päätös, josta voi edelleen siis valittaa hallinto-oikeuteen.

8.1.4 Kuljetuksen järjestämistä vastuiden hajautumisen vaikutukset

Nykyisen sopimusperusteisen kuljetuksen alueella kiinteistön haltija on vastuussa kaikkien kiinteistöittäiseen kuljetukseen kuuluvien jätelajien kuljetuksen järjestämisestä. Jätelain muutoksen (714/2021) mukaisesti tullaan alueella kuitenkin siirtymään kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen biojätteen osalta viimeistään 19.7.2024 ja erilliskerättävien pakkausjätteiden osalta viimeistään 1.7.2023, joten kiinteistöillä syntyvien eri jätelajien kuljetuksen järjestämistä vastuu hajautuu eri tahoille.

Vastuiden hajaantuminen tulee vaikuttamaan olennaisesti niihin bio- ja pakkausjätteiden erilliskeräysvelvoitteiden piiriin kuuluviin kiinteistöihin kuten esim. taloyhtiöihin, joilla polttokelpoinen jäte kuljetetaan kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa. Jatkossa näillä kiinteistöillä tulee ope- roimaan kaksi eri kuljetuspalveluiden tarjoajaa erillisine laskutuksineen, raportointeineen, ohjei- neen ja asiakaspalveluineen. Vastuiden jakautuminen haittaa merkittävästi kiinteistöjen jätehuollon kokonaisuuden suunnittelua, käytännön järjestämistä ja juoksevien asioiden hoitoa. Jätelain muu- toksen perusteluissa on asiasta todettu, mm. että:

”Kiinteistön haltijan järjestämän sekajätteen kuljetuksen alueella kuljetuksen järjestämisvas- tuiden hajaantuminen kunnalle ja kiinteistön haltijalle voidaan kotitalouksissa kokea epäsel- vänä ja ongelmallisena. On kiinteistön haltijan kannalta erittäin epäkäytännöllistä, että kunta ei voi erilliskeräyksen ohella järjestää kiinteistön puolesta myös sekajätteen keräystä.”

8.2 Vaikutukset viranomaisten asemaan

8.2.1 Kuljetusrekisterin ylläpito

Nykyisen jätelain valmistelussa on vertailtu eri kuljetusjärjestelmien toimintaa ja niiden vaikutuksia keskeisiksi arvioitujen kriteerien perusteella. Yhtenä keskeisimmistä kriteereistä tuotiin esille sopi- musperusteisen jätteenkuljetuksen valvonnan ongelmat. Jätelain perusteluissa on asiasta todettu seuraavaa:

”Vaikeus valvoa toiminnan lainmukaisuutta on ollut sopimusperusteisen jätteenkuljetuksen merkittävä heikkous. Kunnan viranomaisille on käytännössä vaikeaa valvoa kiinteistöjen liitty- mistä jätteen kuljetukseen sekä sitä, mihin jätteet kuljetetaan hyödynnettäviksi tai loppukäsi- teltäviksi. Kuljetusyrityksiltä tai yksittäisiltä kotitalouksilta on ollut vaikea saada luotettavia tie- toja jätteen kuljetusmääristä ja -kohteista. Tällaiseen runsaasti aikaa vaativaan valvontaan ei kuntien viranomaisilla käytännössä ole mahdollisuuksia.”

Seurannan ja valvonnan puutteita pyrittiin Vuoden 2011 jätelain myötä korjaamaan antamalla jäte- huoltoviranomaiselle tehtäväksi ylläpitää seurantaa ja valvontaa helpottavaa rekisteriä kuljetuk- sista. Tähän jätelain 143 §:n mukaiseen kuljetusrekisteriin merkitään tiedot kiinteistöistä, joilta jä- tettä on noudettu, sekä jäteastoiden tyhjennyskerroista kiinteistöittäin ja jätelajeittain sekä tiedot kiinteistöiltä kerätyn jätteen määrästä ja toimituspaikoista. Saamiensa tietojen perusteella lautakun- nan pitää kyetä seuraamaan jätteenkuljetusten toimivuutta ja myös mm. arvioimaan kiinteistön jär- jestämälle kuljetukselle laissa asetettujen vaatimusten täyttymistä. Lisäksi rekisteritietoja on voi- tava toimittaa valvontaviranomaisille jätehuollon asianmukaisen järjestämisen valvomiseksi. Kulje- tustietojen saaminen kuljettajilta on siis edellytyksenä sille, että lautakunta kykenee huolehtimaan sille laissa annetuista tehtävistä.

Kuljetustietojen saamisessa alueen kuljettajilta on ollut jatkuvia ongelmia. Ongelmia oli jo edellisten viranomaisten aikana Turun ja Salon seuduilla, ja ne ovat jatkuneet viranomaisten yhdistymisen jälkeenkin, vaikka tiedottamiseen ja neuvontaan on asiassa panostettu. Merkittävä osa viranomai- selle toimitetuista kuljetustiedoista on ollut säännöllisesti myöhässä, puutteellisia tai toimitettu jäte- huoltomääräyksistä poiketen sellaisessa muodossa, ettei niiden siirtäminen sähköiseen rekisterioh- jelmaan sellaisenaan ole ollut mahdollista. Toisin sanoen viranomaisen joutuu säännönmukaisesti lähettämään kehoituksia tietojen toimittamiseksi, pyytämään täydennyksiä ja täsmennyksiä sekä muokkaamaan toimitettuja tietoja sopivaan muotoon. Tästä kaikesta aiheutuu lisätyötä ja erityisesti se, että kuljetusrekisterin tiedot ovat lopulta rekisteriin siirrettäessä usein jo vanhentuneita ja sellai- sena soveltumattomia ajantasaisen valvonnan pohjatiedoiksi. Seuraavassa on asian havainnollis- tamiseksi esimerkki kuljetustietojen hankkimisesta:

Esimerkki vuoden 2018 kuljetusrekisteritietojen hankkimisesta

Lautakunnan kuljetusrekisteritietojen mukaan vuonna 2018 kunnan vastuulla olevaa jätettä alueella kuljetti kiinteistöittäisessä kuljetuksessa 67 jätteenkuljettajaa, joista 31 kuljetti tavanomaisia kunnan vastuulle kuuluvia jätteitä.

Kuljetustietopyynnöt kuljettajille

- Loppukesällä 2017 jätteenkuljettajia tiedotettiin kuljetustietojen ilmoittamisesta neljännesvuosittain 1.6.2017 voimaan tulleiden jätehuoltomääräysten mukaisesti.
- Jos kuljettaja ei lähettänyt tietoja jaksoa seuraavan kuukauden tai kahden kuukauden aikana, lähetettiin kirje, jossa kuljettajaa pyydettiin antamaan edellisen vuosineljänneksen tiedot ja ilmoittamaan jatkossa tiedot neljännesvuosittain.
- Lisäksi osalta kuljettajista pyydettiin täydennyksiä jo saatuihin puutteellisiin tietoihin.
- Jos kuljettaja ei pyynnöstä huolimatta ollut antanut lain edellyttämiä tietoja, tehtiin asiassa valvontapyyntö ELY-keskukselle. Vuoden 2018 kuljetustiedoista ELY-keskukselle lähetettiin keväällä 2019 valvontapyyntö 13 kuljettajasta, joista kiinteitä jätteitä kuljetti 8 kuljettajaa.
- ELY-keskus kehotti kuljettajia toimittamaan puuttuvat tiedot lautakunnalle.
- Kehotuksen määräajan päätyttyä tietoja puuttui edelleen 9 kuljettajalta, joista 5 oli kiinteiden jätteiden kuljettajia. Kesällä 2019 toimitettiin näistä toimenpidepyyntö ELY-keskukselle
- ELY-keskus lähetti kuulemiskirjeen näille kuljettajille.
- Loppusyksyllä 2019 lautakunta lähetti ELY-keskukselle pyynnön ryhtyä jatkotoimenpiteisiin puuttuvien tietojen osalta. Tässä vaiheessa vuoden 2018 tietoja puuttui edelleen 6 kuljettajalta, joista 5 kuljetti kiinteitä jätteitä.
- ELY-keskus teki joulukuussa 2019 näiden osalta hallintopakopäätökset ja määräsi kuljettajat toimittamaan tiedot sakon uhalla.
- Hallintopakon seurauksena kuljettajat lähettivät vuoden 2020 alussa puuttuvia tietoja vuodelta 2018.
- Yhdeltä kuljettajalta tietoja puuttui edelleen maaliskuun alussa 2020.

Viranomaisten valvontatoimenpiteistä huolimatta tilanne oli siis vuoden 2020 maaliskuussa se, että vuoden 2018 kuljetustietoja ei ollut saatu rekisteriin asianmukaisesti ja kokonaisuudessaan järjestettyä.

Samanaikaisesti vuoden 2018 kuljetustietojen hankkimisen kanssa oli jatkuvasti käynnissä jo vuosien 2019 ja 2020 tietojen hankkiminen ja sen lukuisat eri vaiheet (uusien ja mahdollisesti toimintansa lopettaneiden kuljettajien selvittäminen, yhteystietojen ylläpito, pyynnöt kuljettajille neljännesvuosittain ja aina uuden kuljettajan löytyessä, määräaikojen ja saatujen tietojen seuranta, saatujen tietojen tarkastelu, lisätietojen pyytäminen, tietojen tallentaminen ja muokkaaminen, kuljettajien neuvonta ja ohjeistus, kuljetustietolomakkeen päivitys, valvonta- ja toimenpidepyynnöt ELY:lle, kuljetustietojen kohdistaminen rekisterissä ja virheellisten kohdistusten korjaaminen, puuttuvien rakennusten tietojen täydentäminen, jätemäärien koostaminen, asiakkaiden yhteydenottoihin vastaaminen kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten valvontatoimenpiteiden yhteydessä jne.).

Pääosan kuljetusten seurannasta ja siihen liittyvästä rekisterityöstä tekee kaksi suunnittelijaa, joista toisella kuluu siihen työajasta arviolta noin 60 % ja toisella noin 40 %. Näin ollen voidaan arvioida, että pelkästään sopimusperusteisen kuljetuksen kuljetustietojen hankkimiseen ja rekisteriin siirtämiseen kuluu kokopäiväisesti vähintään yhden henkilön vuotuinen työaika.

Lautakunnalla ei siis edelleenkään ole tosiasiallista mahdollisuutta luotettavasti ja ajantasaisesti seurata sopimusperusteiseen jätteenkuljetukseen kuuluvien kiinteistöjen jätehuoltotilannetta eikä kiinteistöittäisen keräyksen jätevirtoja eikä se näin ollen kykene huolehtimaan lain mukaisesta rekisterinpitovelvollisuudestaan. Jätehuoltoviranomaiset eivät ole myöskään kyenneet koko olemassaolonsa aikana toimittamaan valvontaviranomaisille ajantasaista ja luotettavaa tietoa kiinteistöjen

jätteenkuljetuksen valvontaa varten. Ajantasaisen valvontatiedon saaminen edellyttääkin käytännössä edelleen sitä, että valvontaviranomainen tarkistaa itse esim. kiinteistön jätehuoltotilanteen soittamalla läpi alueen tiedossa olevat kuljetusyrittäjät ja kysymällä yksittäisen kiinteistön sopimustilannetta jokaiselta erikseen. Tilanne on siis valvonnan osalta edelleen jotakuinkin samanlainen kuin se oli ennen nykyistä rekisterinpitovelvollisuutta.

Vertailun vuoksi todettakoon, että kunnan järjestämän kuljetuksen osalta lautakunnalla on sähköisen yhteyden avulla mahdollisuus reaaliaikaiseen LSJH:n järjestämän jäteastioiden tyhjennysten ja kuljetusten seurantaan. Kuljetusrekisterin ylläpitoa varten tarvittavat kuljetustiedot siirtyvät LSJH:n asiakasrekisteristä lautakunnan rekisteriin ilman erillisiä pyyntöjä automaattisesti. Koska kunnan kuljetusurakoita hoitavat ainoastaan kilpailun perusteella valikoituneet kunnan lukuun toimivat urakoitsijat, ovat kaikki kuljetukset tiedossa ja jätteiden kuljetuksia voidaan seurata reaaliaikaisesti.

Kunnan kuljetusjärjestelmässä LSJH seuraa myös itse jatkuvasti kiinteistöjen jätehuoltotilannetta ja tarvittavat tiedot jätevirroista saadaan koko järjestelmän alueelta ”yhdeltä luukulta”.

8.2.2 Palveluiden hintojen syrjimättömyyden ja kohtuullisuuden seuranta ja arviointi

Jätelain 37.3 §:n mukaisesti jätehuoltoviranomaisen on seurattava ja valvottava kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen valintaa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa ja sen edellytysten täyttymistä. Kuten edellä on jo käynyt ilmi, liittyy tähän seurantavelvollisuuteen myös velvollisuus seurata jätteenkuljetuspalveluiden ehtojen kuten palvelun hintojen kohtuullisuus- ja syrjimättömyysvaatimuksen toteutumista. Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen maksut perustuvat kuitenkin kiinteistön haltijan ja kuljetusyrittäjän väliseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen, eivätkä hintatiedot ole julkisia eivätkä myöskään lautakunnan tiedossa tai vapaasti saatavissa. Viranomaisen onkin hintoja seurataksseen pyydettävä ja saatava myös hintatiedot alueen kuljetusyrittäjiltä.

Seurannan vaikeutta kuvaa se, että kun lautakunta on kahteen otteeseen pyytänyt sopimusperusteisessa kuljetuksessa toimivilta kuljettajilta tietoja kuljetuspalveluiden hinnoista, ei niitä kummallakaan kerralla ole pyynnön mukaisesti saatu:

- Vuonna 2016 tehtyä Lounais-Suomen hintaselvitystä varten pyydettiin polttokelpoisten jätteiden jätemaksutietoja alueella toimivilta kymmeneltä kuljetusyrittäjältä, jäivät kahden yrittäjän tiedot saamatta ja osa saaduistakin tiedoista oli puutteellisia. Selvitystä ei saatukaan lopulta tehtyä suunnitelmien mukaisesti. Lisäksi on huomattava, että selvitykseen päätyneiden tietojen saaminen kesti kokonaisuudessaan noin viisi kuukautta ja tiedot saatiin lopulta vasta useamman huomautuksen jälkeen.
- Vuonna 2021 lautakunta selvitti kunnan biojätteen käsittelymaksun alentamisen vaikutuksia kiinteistön haltijoiden maksamiin maksuihin. Selvitystä varten alueella biojätteitä kuljettavilta kuljetusyrityksiltä pyydettiin tiedot biojäteastioiden tyhjennyshinnoista ennen ja jälkeen käsittelymaksun alentamisen. Seitsemästä kuljettajasta kaksi jätti pyydettyt tiedot toimittamatta valvontaviranomaisen kehoituksista huolimatta, joten tätäkään hintaselvitystä ei saatu tehtyä suunnitelman mukaisesti.

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa jätekuljetuspalveluiden hinnat ovat lautakunnan itsensä määrittämiä ja julkisia tietoja, jotka ovat myös kaikkien kiinteistön haltijoiden ja muiden kunnan jätehuollon asiakkaisen vapaasti saatavissa eikä erillinen palveluiden hintojen seuranta ole tarpeen.

Toisaalta kiinteistön haltijan järjestelmä kuljetus myös vähentää tietyiltä osin lautakunnan ja LSJH:n työmäärää suhteessa kunnan järjestämään kuljetukseen, koska kuljettajat huolehtivat kiinteistön haltijan kuljetuksessa mm. omien kuljetustensa suunnittelusta ja reitittämisestä, palveluidensa hintojen määrittämisestä, jätemaksujen laskutuksesta ja asiakasrekistereistä. Lautakunnan ei myöskään tarvitse käsitellä kiinteistön haltijan järjestelmässä jätemaksuista tehtäviä muistutuksia, koska kuljettajan laskuttamaan yksityisoikeudelliseen maksuun ei voi vaatia oikaisua muistuttamalla.

8.3 Vaikutukset yksityisten yritysten asemaan

8.3.1 Vaikutukset nykyisin alueella toimivien jätteenkuljetusyritysten asemaan

Kokemuksen perustella voitaneen päätellä, että jätteenkuljetusyritykset suhtautuvat pääsääntöisesti kielteisesti kunnan järjestämään kuljetukseen ja kunnan keskitettyihin kilpailutuksiin. Ainakin osa kuljettajista kokee, että kunnan kilpailutukset suosivat suuria yrityksiä paikallisten pienyritysten kustannuksella. Tämän puolestaan pelätään johtavan kilpailun vähenemiseen, kustannusten nousuun ja työpaikkojen katoamiseen jätteenkuljetusalalta. Kuljettajat arvostavat myös kiinteistön haltijan järjestelmän kuljetuksen joustavuutta ja valinnanvapautta.

Nykyisin alueen sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa toimivat yritykset ovat hankkineet oman asiakaskuntansa, ja saavuttaneet siten vakiintuneen aseman markkinoilla ja kykenevät siihen turvautuen suunnittelemaan ja kehittämään yrityksensä tulevaisuutta myös pitkällä aikavälillä sekä tarjoamaan markkinoille omaan tahtiinsa myös uusia palveluita. Tällaisissa vakiintuneissa olosuhteissa yritys voi palkata henkilöstöä normaalien suhdannevaihteluiden ja liiketaloudellisten periaatteiden puitteissa, eikä sen tarvitse järjestää toimintaansa kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen edellyttämien kilpailutusten tahtiin ja sen ehdoilla. Näille markkinoilla vakiintuneen aseman saavuttaneille yrityksille siirtyminen kunnan järjestämään kuljetukseen merkitsisi käytännössä hankitun markkina-aseman menettämistä ja joko pakkoa sopeutua kunnan järjestämän kuljetuksen asettamiin reunaehtoihin taikka lopettaa kunnan vastuulle kuuluva kuljetus.

Osa nykyisin alueella toimivista kuljetusyrityksistä voi kunnan järjestämään kuljetukseen siirtymisen seurauksena joutua lopettamaan kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kuljetuksen toimialueella, mikäli eivät osallistu kuljetusten kilpailutuksiin tai menesty niissä. VATT:n selvityksen mukaan kunnan keskitetyksi kilpailutettuun kuljetusjärjestelmään siirtyminen on Suomessa johtanut keskimäärin 0,39 yrityksen poistumiseen kuntaa kohden asuinkiinteistöjen jätteenkuljetuksen toimialalta.

Kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen haitallisia yritysvaikutuksia kuljetusyritysten toimintaan on pyritty minimoimaan siten, että LSJH:n kuljetusten urakkasopimukset ovat riittävän pitkiä investointien kuolettamiseksi, vaiheistamalla kilpailutuksia siten, että uusia urakkakilpailuja on mahdollisimman usein ja määrittelemällä urakka-alueet riittävän pieniksi siten, että palveluja voivat tarjota myös pienet 1–2 jäteauton omistavat yritykset. Jätelain muutoksen yhteydessä 2021 myös lain 36 §:ään lisättiin kilpailuttamisen osalta myös kokonaan uusia velvoitteita, joilla pyritään varmistamaan se, että kaikenkokoisilla kuljetusyrityksillä on mahdollisuudet osallistua kilpailutuksiin:

”Kunnan on kiinteistöittäisten jätteenkuljetuspalvelujen hankintoja suunnitellessaan tehtävä markkinakartoitus. Tarjouspyynnössä jätteenkuljetuspalvelujen kesto on määriteltävä sekä hankinnat ajoitettava siten, että kaiken kokoisilla yrityksillä on mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin. Kuljetushankinnat on kilpailutettava osiin jaettuina siten, että useampi kuin yksi yritys voidaan valita palvelun tuottajaksi. Jakamisveloitteesta voidaan poiketa vain, jos jakaminen heikentäisi merkittävästi hankinnan kustannustehokkuutta tai muusta vastaavasta, hyvin perustellusta syystä. Poiketen siitä, mitä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 146 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetään, edellä tässä pykälässä tarkoitettu hankinnan jakamatta jättäminen voidaan saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella.”

8.3.2 Vaikutukset pienten ja uusien yritysten asemaan

Uusien yrittäjien pääsy markkinoille kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa on erittäin vaikeaa, koska se edellyttää riittävän suuren asiakasmäärän hankkimista yksi kiinteistö kerrallaan logistisesti järkevältä alueelta. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa uusi yrittäjä voi sen sijaan saada tarvittavan asiakaskunnan yhdessä kilpailutuksessa ja päästä siten kerralla yritystoiminnan alkuun. Näin on käynyt myös Lounais-Suomen alueella.

Kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen vastustajien taholta on esitetty se näkemys, että keskitetty jätteiden kuljetuksen kilpailutus on mahdollistanut markkinoilla toimivien suurten yritysten markkina-aseman vahvistumiseen. Suurten yritysten on väitetty vieneen pienempien yritysten markkinaosuudet alihinnoitteleamalla palvelun kilpailutuksissa (ns. saalistushinnoittelu). VATT:n selvityksen mukaan Suomessa ei kuitenkaan ole ollut havaittavissa tällaista saalistushinnoittelua, vaan kuljetuspalveluiden hinnat ovat pikemminkin laskeneet entisestään, kun kunnan keskitettyä kilpailuttamista on jatkunut pidempään. Selvityksessä on myös tehty se johtopäätös, että keskitetty kilpailutus ei erityisesti suosi suuria yrityksiä.

Kunnan järjestämään kuljetukseen siirtymisen voidaan osittain arvioida myös parantavan yrittäjien mahdollisuutta keskittyä ydintoimintaansa eli kuljettamiseen LSJH:n järjestäessä niihin liittyvän hallinnon ja mm. velvoitteet viranomaisten suuntaan. Hyötyjinä tässä suhteessa olisivat todennäköisesti ensisijaisesti pienet yritykset, joilla on suhteellisesti vähemmän, jos ollenkaan, erillistä henkilöstöä ja resursseja näiden ydintoimintojen ulkopuolisiin tehtäviin hoitamiseen.

YHTEENVETO LUVUSTA 8:

Vaatus siitä, että päätöksen vaikutukset arvioidaan kokonaisuutena myönteisiksi ottaen erityisesti huomioon vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan, ei täyty (Jätelaki 37 §:n 1 momentin kohta 3):

- Kiinteistönhaltijan kuljetusjärjestelmän sisältämän valinnanvapauden ja joustavuuden käänköpuolena on kiinteistön haltijan lisääntyvät velvollisuudet oman palvelunsa järjestämisessä sekä tarve itse kilpailuttamalla huolehtia palvelun ehtojen kohtuullisuudesta. Asukkaat ja muut kunnan jätehuollon asiakkaat ovat vaarassa joutua eriarvoiseen asemaan sen mukaan, mikä on heidän kykynsä ja mahdollisuutensa huolehtia säännöllisestä kilpailuttamisesta.
- Kunnan vastuulle kuuluvan jätehuollon toiminnan seuranta ja valvonta on nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa osoittautunut hyvin vaikeaksi ja hallinnollisesti rasakaksi, osin lähes mahdottomaksi. Nykyoloissa lautakunta ei pysty huolehtimaan sille laissa annettujen seurantavelvoitteiden hoitamisesta, koska se ei saa toimintaansa varten välttämättömiä tietoja kuten hintatietoja ja kuljetustietoja kuljetusyrittäjiltä. Näin ollen lautakunta ei myöskään kykene toimittamaan ajantasaisia ja luotettavia tietoja valvontaviranomaisille valvontatehtävien hoitamista varten.

9 Yhteenveto selvityksen tuloksista

9.1 Puutteet kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa

Kunnan vastuulle kuuluvassa jätteenkuljetuksessa on kyse julkisesta välttämättömyyspalvelusta, jossa palvelun helppo, luotettava ja kaikille yhteistoiminta-alueen asukkailla tasapuolinen ja ehdoiltaan syrjimätön saatavuus on kyettävä turvaamaan kaikissa olosuhteissa. Tämän arvion perusteella jätelaissa asetetut kunnan vastuun kannalta olennaisimmat ehdot eivät kiinteistönhaltijan järjestämässä kuljetuksessa täyty.

Tehdyt selvitykset osoittavat, että koko Lounais-Suomen nykyisen sopimusperusteisen kuljetuksen alueella ei ole kattavasti ja luotettavasti saatavissa kiinteistöittäistä kuljetuspalvelua. Paraisten saaristoalueilla LSJH joutuu järjestämään kiinteistön haltijoille paikkaavaa aluekeräyspalvelua ja myös Salossa on suurehkoja alueita, joissa selvityksen mukaan ei ole järjestetty kiinteistöittäistä kuljetusta. Kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä kuljetuspalvelu loppuu myös siinä tapauksessa, että kiinteistön haltija ei kykene maksamaan palvelusta.

Jätteenkuljetuspalveluiden hinnat ovat alueen nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa syrjiviä ja osalle kiinteistöistä kohtuuttoman korkeita keskimääräisiin ja erityisesti alimpiin hintoihin verrattuna. Lautakunnan tekemä biojättemaksuselvitys osoitti lisäksi sen, että lautakunnan jätemaksuihin tekemät alennukset eivät päädy kunnan jätehuollon asiakkaiden maksamiin jäteastioiden tyhjennysmaksuihin tasapuolisesti ja syrjimättömästi.

Kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus suosii hankintapotentiaailtaan suuria ja sijainniltaan keskeisiä kiinteistöjä ja kiinteistöryhmiä, joilla on mahdollisuus saada huomattavasti keskimääräistä edullisempaa palvelua erityisesti keskitettyä hankintayhteistyötä tekemällä. Harvaan asuttujen alueiden yksittäisten kiinteistöjen haltijoilla ei vastaavaa mahdollisuutta ole käytettävissään, joten järjestelmä asettaa kiinteistönhaltijat tältäkin osin eriarvoiseen asemaan.

Kiinteistönhaltijan järjestämä kuljetus on osa kunnan vastuulle kuuluvan jätehuollon kokonaisuutta, mutta kunnalla ei ole mahdollisuutta ohjata sen toimintaa tai vaikuttaa sen kehitykseen taikka korjata siinä mahdollisesti ilmeneviä puutteita tai ongelmia. Järjestelmän sisältämien valinnanvapauden ja markkinaehtoisuuden on joidenkin kuljetusyrittäjien toimesta tulkittu merkitsevän sitä, että kiinteistön haltijat tai kuljettajat voisivat ko. järjestelmässä myös päättää kerättävien ja kuljetettavien jätteiden toimituspaikoista ja käsittelystä, mikä aiheuttaa merkittävää haittaa kunnan jätehuoltojärjestelmän kokonaisuuden toiminnalle.

Viranomaisen rekisteritietojen mukaan kiinteistön haltijan velvollisuutta luovuttaa jätteet kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen laiminlyödään selvästi enemmän kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa (yli 17 % asutuista kiinteistöistä) kuin kunnan järjestämässä kuljetuksessa (1,5 % asutuista kiinteistöistä). Velvollisuuksien laiminlyönti lisää riskiä siitä, että jätteitä käsitellään hallitsemattomasti esim. polttamalla ja/tai hylätään ympäristöön.

Kiinteistönhaltijan järjestämä kuljetus on kokonaislogistisesti tehottomampi kuin kunnan järjestämä kuljetus. Jo kahdenkin kuljettajan samanlaista kuljetuspalvelua järjestävän kuljettajan toiminnasta samalla alueella aiheutuu kunnan järjestämään kuljetukseen verrattuna ”ylimääräistä” raskasta liikennettä ja suurempia melu- ja ilmansaastepäästöjä ja niistä aiheutuvia ilmasto-, ympäristö- ja viihtyisyshaittoja.

Kiinteistön haltijan aseman kannalta molemmissa kuljetusjärjestelmissä on omat etunsa ja haittansa. Se, mitä kiinteistön haltijat lopulta pitävät itse oman asemansa kannalta merkityksellisimpänä, on kuitenkin vaikea arvioida. Mikäli alueella on toimivat kuljetusmarkkinat ja useampia samaa palvelua tarjoavia yrittäjiä, antaa kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus kiinteistön haltijalle mahdollisuuden suurempaan asiakassuhteeseen palvelun käytännön toteuttajan kanssa sekä valinnanvapautta palveluiden hankinnassa. Vastaavaa vapautta ei kunnan järjestämässä kuljetuk-

sessä ole. Lautakunnan kuljetusrekisteritiedot osoittavat kuitenkin, että osalla sen toimialueen sopimusperusteisen kuljetuksen kunnista ei kiinteistön haltijoilla ole tosiasiallisesti mahdollisuutta valita palvelun tarjoajaa, koska alueella toimii vain yksi kuljetusyrittäjä. Näillä alueilla palvelut on pakko hankkia ainoalta palveluntarjoajalta, jolla on mahdollisuus yksin määrittää palveluiden hinta.

Myös jätteitä kuljettavien yrittäjien aseman kannalta eri kuljetusjärjestelmissä on sekä hyvät että huonot puolensa. Nykyisessä sopimusperusteisessa kuljetuksessa toimivien ja siinä asemansa vaikiinnuttaneiden yrittäjien kannalta siirtyminen kunnan järjestämään kuljetukseen tarkoittaisi aseman menettämistä ja pakkoa sopeutua kunnan järjestämän kuljetuksen asettamiin reunaehtoihin. Siirtyminen kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmään sen sijaan säilyttäisi tilanteen oletettavasti jotta-kuinkin ennallaan. Toisaalta kunnan järjestämään kuljetukseen siirtyminen antaisi uusille yrittäjille paremmat mahdollisuudet päästä markkinoille ja lisäksi osalla alueita myös kaivattua kilpailua. Pienet kuljetusyrittäjät saattaisivat hyötyä kunnan järjestämästä kuljetuksesta sikäli, että ko. järjestelmässä kuljettaja voi keskittyä ydintoimintaansa eli kuljettamiseen LSJH:n hoitaessa sen tukitoimet kuten asiakaspalvelun, laskutukset sekä muun hallinnon ja viranomaisvelvoitteet, joiden järjestämiseen pienyrittäjillä on yleensä pienemmät resurssit.

Lautakunnan aseman ja tehtävien hoitamisen kannalta nykyinen sopimusperusteinen kuljetusjärjestelmä on käytännössä osoittautunut huonosti toimivaksi. Lautakunnalla ei ole ko. järjestelmässä tosiasiallisia mahdollisuuksia seurata luotettavasti ja ajantasaisesti kuljetusten toimintaa eikä jätehuoltopalveluiden saatavuutta tai palveluiden ehdoille asetettujen kohtuullisuus- ja syrjimättömyysvaatimusten täyttymistä. Seuranta varten tarvittavien tietojen saamisessa säännöllisesti ilmenevien ongelmien vuoksi lautakunta ei pysty myöskään toimittamaan luotettavaa ja ajantasaista tietoa kuljetuksista valvontaviranomaisten käyttöön.

9.2 Kunnan järjestämän jätteenkuljetukset edut

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa kuljetukset kilpailutetaan siten, että kaikki alueen jätehuoltopalveluita tarvitsevat kiinteistöt on otettu kilpailutuksessa huomioon ja kaikki myös hyötyvät LSJH:n neuvotteluvoimasta kuljetuspalveluiden palvelujen hankkijana. Näin voidaan varmistaa, että palvelutarjonta kattaa koko tarkasteltavana olevan alueen kaikki kiinteistöt ja laadultaan samanlaiset palvelut voidaan järjestää kaikille ehdoiltaan samanlaisina paikalliset erityisolosuhteet huomioiden. Keskitetty kilpailutus varmistaa myös sen, että palveluiden hinnat toteutuvat säännöllisesti suoritettavien kilpailutusten perusteella ja jätemaksut ovat urakka-alueilla kaikille samat ja hinnoittelu on läpinäkyvää. Taksoista ja maksuista päättää lautakunta, jolle voi myös tehdä muistutuksen kunnan jätemaksusta.

Kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen alueella LSJH voi ylläpitää myös useamman kiinteistön yhteisiä alueellisia vastaanottoaikoja ja jäteastioita sellaisille kiinteistöille, joille ei ole mahdollisuuksia jäteautoilla päästä. Kun tällaiset yhteisastiat voidaan sisällyttää osaksi kunnan muuta kuljetusurakkaa, pysyvät myös näiden kiinteistöjen jätemaksut ja palvelutaso kohtuullisina. Kunnan järjestämässä kuljetuksessa jätteenkuljetuspalvelut jatkuvat ja palvelu on saatavilla siinäkin tapauksessa, että kiinteistön haltija ei syystä taikka toisesta kykene maksamaan kuljetuspalvelusta. Kunnan jätemaksu on suoraan ulosottokelpoinen, joten mahdollinen suorittamatta jäänyt maksu peritään asiakkaalta ulosottoa toimien palveluiden jatkuessa kuitenkin normaaliin tapaan.

Kuljetukset nivoutuvat osaksi kunnan vastuulle kuuluvan jätehuollon kokonaisuutta, johon kuuluvat kaikki jätehuollon vaiheet keräyksestä loppukäsittelyyn. Kun koko järjestelmä on kunnan hallinnassa, voidaan myös kuljetusta kehittää kunnan jätehuollosta vastaavien tahojen yhteistyöllä ja yhteisten jätehuoltopoliittisten tavoitteiden mukaisesti siten, että kuljetusten järjestäminen mahdollisimman hyvin tukee kokonaisuutta.

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa voidaan luotettavammin varmistaa järjestelmässä kerättyjen jätteiden päätyminen asianmukaisesti kunnan tai pakkausjätteiden osalta tuottajan osoittamiin vastaanottoaikoisiin ja siten varmistaa jätteistä vastuussa olevan oikeudet ja tosiasialliset mahdollisuudet jätehuollon järjestämiseen. Samalla voidaan minimoida ympäristö- ja terveystarviket, joita voi syntyä jätteiden hallitsemattomasta käsittelystä tai väärin paikkoihin toimittamisesta.

Kunnan järjestämä kuljetus on logistisesti tehokkaampi, koska kussakin kuljetusurakassa operoi vain yksi urakoitsija. Logistisesti tehokkaamman ja siten myös energiatehokkaamman kuljetuksen avulla voidaan minimoida kuljetusten haitalliset ympäristövaikutukset, kuten melu- ja ilmansaaste-päästöt. Raskaan liikenteen väheneminen parantaa myös liikenneturvallisuutta erityisesti asutus-alueiden kapeilla teillä.

Kaiken kokoisten kuljetusyriyten mahdollisuudet kunnan tarjouskilpailuihin osallistumiselle turvataan nykyisin myös suoraan lainsäädännössä. Jätelain muutoksen seurauksena LSJH:n on kiinteistöittäisten jätteenkuljetuspalvelujen hankintoja suunnitellessaan tehtävä markkinakartoitus ja määriteltävä tarjouspyynnössä jätteenkuljetuspalvelujen kesto. Lisäksi kuljetushankinnat ajoitettava siten, että kaiken kokoisilla yrityksillä on mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin ja kilpailutettava osiin jaettuina siten, että useampi kuin yksi yritys voidaan valita palvelun tuottajaksi.

Kunnan järjestämässä kuljetuksessa urakka-alueiden rajat määräytyvät logistisesti tehokkaimmalla tavalla esimerkiksi luontaisten maantieteellisten rajojen mukaan. Yhtenäisen kunnallisesti järjestetyn kuljetusjärjestelmän puitteissa voitaisiin kuljetuksia nykyiseen verrattuna edelleen tehostaa, kun kuntien tai kuljetusjärjestelmien rajat eivät asettais rajoitteita logistisesti tehokkaimpien mahdollisten urakoiden suunnittelulle.

Kunnan keskitetyn kilpailun seurauksena palveluiden hinnat kiinteistön haltijalle ovat keskimäärin alhaisemmat kuin kiinteistön haltijan kuljetusjärjestelmässä. Kun maksut määräytyvät samoin yhteinäisin perusten, ovat koko toimialueen asukkaat keskenään tasavertaisessa asemassa.

Lautakunnan lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen ja käytännön työskentely on huomattavasti yksinkertaisempaa ja helpompaa, kun se saa omien velvoitteidensa hoitamiseksi tarvittavat tiedot luotettavasti ja nopeasti LSJH:lta. Palveluiden hintatietojen seurantarve poistuu kokonaisuudessaan viranomaisen päättäessä itse hinnoista.

9.3 Oikeudellinen arviointi Turun hallinto-oikeuden päätöksessä

Turun hallinto-oikeus on viimeksi tutkinut Lounais-Suomen jätehuoltolautakunnan päätöksen kiinteistönhaltijan järjestämään jätteenkuljetukseen siirtymisestä päätöksessään 23.6.2022 (H1040/2022). Kyseessä on järjestyksessään kuudes kerta, kun hallinto-oikeus käsittelee lautakunnan kuljetusjärjestelmäpäätöksestä tehtyjä valituksia. Kyseisen päätöksen jälkeen ei alueen jätehuollossa ole tapahtunut mitään sellaisia muutoksia, joiden perusteella asiaa olisi perusteltua arvioida toisin. Seuraavassa on koottu yhteen keskeisiä kohtia Turun HAO:n päätöksen oikeudellisesta arvioinnista:

- Selvitysten perusteella hintavaihtelut samoilla alueilla ja samoista palveluista eivät kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kaikilta osin perustu yksinomaan jätehuollosta aiheutuviin kustannuksiin *eikä selvityksissä esitettyjen tietojen perusteella muutoinkaan voida varmistua hinnoittelun tasapuolisuudesta ja syrjimättömyydestä kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa.*
- *Ei voida perustellusti olettaa, että kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa koko nyt kysymyksessä olevalla alueella on jätteen kuljetuspalveluja tarjolla luotettavasti sekä kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.*
- *Jätelain 37 §:n 1 momentin 1 kohdassa kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle asetettujen edellytysten ei ole osoitettu asiassa täytyvän.*
- Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen ei voida nyt kysymyksessä olevalla alueella katsoa edistävän vaan *selvästi heikentävän* jätehuollon yleistä toimivuutta sekä kunnan mahdollisuutta huolehtia vastuulleen kuuluvan jätehuollon järjestämisestä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen verrattuna.

- Lisäksi voidaan pitää varteenotettavana riskinä, että kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta aiheutuu kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen verrattuna enemmän vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.
- Koska jätelain 37 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa säädetty edellytykset kiinteistön haltijan järjestämälle jätteenkuljetukselle eivät täyty, ei jätehuoltolautakunnan valituksenalaisen päätöksen vaikutuksia voi arvioida myöskään saman momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin taivoin kokonaisuutena myönteiseksi ottaen erityisesti huomioon vaikutukset kotitalouksien asemaan sekä yritysten ja viranomaisten toimintaan.

Selvitykset, joihin on viitattu

- INTERACTION-toimenpideselvitys – Kuorma-autokuljetusten energia-, ympäristö- ja kustannustehokkuuden parantaminen. 2007. Helsinki, Motiva Oy.
<http://www.ily.fi/interaction-toimenpideselvitys.pdf>
- Järjestetyn jätteenkuljetuksen vaihtoehtojen vertailu. 2008. Oulun Jätehuolto, Oulun seudun jätteenkuljetusyrittäjät. Ramboll Finland Oy.
http://www.ily.fi/oulu_jatehuolto_loppuraportti.pdf
- Jätteenkuljetusjärjestelmien vertailu - Logistinen näkökulma, Lounais-Suomi 2017. Turku AMK.
- Jätelaitosyhdistys ry. 2011. Tietoa kuntien jätehuollosta 2011 – Kiinteistökohtaisen keräyksen jätemaksutiedot ja jätelajien vastaanott hinnat.
<http://www.ily.fi/jatemaksut2011.pdf>
- Mälkönen, V. ja Tukiainen, J. 2010. Jätteenkuljetuksen sopimusmallien yritysvaikutukset. Valmisteluraportit 1. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).
http://vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/852
- Selvitys jätehuollon hinnoista Lounais-Suomen alueella. Tulosraportti 17.10.2016. Taloustutkimus Oy
- Selvitys jätelain 35 §:n ja 37 §:n mukaisten ehtojen täyttymisestä Turun seudun jätteiden kuljetuksissa 11.4.2017, Ramboll Oy
- Valtakunnallinen jätelogistiikkaselvitys – Jätelogistiikan nykytilan ja toimintaympäristön selvitys. Liikenne- ja viestintäministeriö,
http://www.ily.fi/FINAL_Valtakunnallinen_jatelogistiikkaselvitys_raportti.pdf

Liite 1

Kaavion rakennustietojen rajaukset

- Kaaviossa on verrattu kaikkien ko. alueen asuinrakennusten määrää niiden asuinrakennusten määrään, joilta ei ole jätehuoltoviranomaisen kuljetusrekisteritietojen mukaan kuljetettu polttokelpoisia jätteitä vuonna 2018.
- Asuinrakennusten tiedot ovat peräisin Väestörekisterikeskuksen (nykyisin Digitaali- ja väestötietovirasto) rakennusrekisteritiedoista. Tarkasteluun mukaan on valittu asuinrakennukset ja vapaa-ajanrakennukset (käyttötarkoitukset 011, 012, 013, 021, 022, 032, 039 ja 041), joita on käytetty vakituiseen asumiseen, muuhun tilapäiseen asumiseen taikka loma-asumiseen (käyttötilat 01, 03 ja 04). Tyhjiillään olevat rakennukset on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.
- Paraisten, Naantalın, Kemiönsaaren ja Maskun alueilta on tarkastelun ulkopuolelle lisäksi rajattu asuinrakennukset, jotka eivät kuulu kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen.
- Paraisten ja Ruskon alueet on jaettu kuljetusjärjestelmärajauksen mukaisesti eri alueisiin.

Kaavion tietojen mahdollisia virhelähteitä

- Rekisteriohjelman raportointisovellus näyttää kiinteistön jokaisen rakennuksen olevan mukana kuljetuksessa, jos yksikin kiinteistön rakennus on ollut mukana kuljetuksessa.
- Väestötietojärjestelmän "käyttötila"-tieto ei ole luotettava. Tiedon epäluotettavuus näkyy erityisesti vapaa-ajan asuntojen kohdalla, joista hyvin suuri osa on merkitty VTJ:n tiedoissa tyhjiillään oleviksi, vaikka niitä todellisuudessa käytettäisiin loma-asumiseen. Esim kanta-Paraisten alueella loma-asumiseen käytössä olevia vapaa-ajanasuntoja on VTJ:n tietojen mukaan noin 2950 ja tyhjiillään olevia noin 1700 eli 37 % yhteismäärästä. Salossa tyhjiillään olevien vapaa-ajan asuntojen osuus oli vastaavasti 24 % ja Marttilassa 29 %. Lisäksi merkittävää osaa tyhjiillään oleviksi merkityistä vakituiseen asuinkäyttöön tarkoitetuista rakennuksista käytetään todellisuudessa vapaa-ajanasuntoina
- Toisaalta VTJ:n tiedoissa on myös jonkin verran asuinrakennuksia, jotka ovat tosiasiasa tyhjiillään, mutta joita rekisteritietojen mukaan käytetään asumiseen.
- Sopimusperusteisen kuljetuksen alueilla jätehuoltoviranomaiselle ei tule kaikkia ilmoituksia kiinteistöjen yhteisistä jäteastioista, eli nk. kimppa-astioista. Tällöin ainoastaan kimpan isännän kuljetustiedot päätyvät kuljetusrekisteriin mutta muiden osakkaiden tiedot eivät.
- Kaikkia kuljettajien ilmoittamia kuljetustietoja ei saada eri syistä kohdistumaan oikein rekisterin pohjatietoina oleviin VTJ:n rakennustietoihin, jolloin kuljetustieto ei näy rekisterissä.
- Jätehuoltoviranomainen ei saa kuljettajilta kaikkia kuljetustietoja tai ne voivat olla virheellisiä tai puutteellisia.