

Helsingin hallinto-oikeudelle

hallintovalitus

Asia: Loviisan kaupunki, rakennus- ja ympäristölautakunta,
08.03.2022, § 16 Liittyminen kunnan järjestämään jätehuoltoon/
Esperi Care Oy

Valittaja: Esperi Care Oy
PL 11
00301 Helsinki
Y-tunnus: 2017532-6
Tomi Rosqvist
GSM: +358 40 52 72 099
sähköposti: tomi.rosqvist@esperi.fi

1. VAATIMUKSET

1. Vaadimme kunnioittaen, että Helsingin hallinto-oikeus
 - i. kumoaa Loviisan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksen 08.03.2022 § 16 (Liite 1), joka koskee Esperi Care Oy:n vuokraamassa kiinteistössä osoitteessa Pajutie 2, Loviisa, sijaitsevalle Pajunkissan hoitokodille
 - a. annettua päävelvoitetta liittyä kunnallisen jätehuollon piiriin ja
 - b. päävelvoitteen noudattamisen tehosteeksi asetettua uhkasakkoa, sekä
 - ii. kumoaa päätöksessä olevan määräyksen hallintopakkopäätöksen noudattamisesta muutoksenhausta huolimatta ja
 - iii. toteaa, että kyseisessä Pajunkissan hoitokodissa syntyvät yhdyskuntajätteet eivät kuulu kunnan jätehuollon järjestämisvastuulle.

2. Oikeudenkäyntikulut

Vaadimme oikeudenkäyntikulujemme korvaamista täysimääräisesti.

2. VALITUSOIKEUS JA MÄÄRÄAIKA VALITUKSEN TEKEMISELLE

2.1 Valitusoikeus, hallintopäätöksen valituskelpoisuus ja valitusperuste

3. Jätelain (646/2011) 137 §:n 1. momentin mukaan

Viranomaisen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä. Asian käsittelystä perittävästä maksusta valitetaan samassa järjestyksessä kuin pääasiasta.

4. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 §:n 1. momentin mukaan:

Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

5. Esperi Care Oy on jätteen haltijana hallintolain (434/2003) 11 §:ssä tarkoitettu asianosainen.

6. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1. momentin mukaan:

Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

7. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 1. momentin mukaan:

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

2.2 Määräaika valituksen tekemiselle

8. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 2. momentin mukaan:

Valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

9. Uhkasakkolain (1113/1990) 23 §:n mukaan:

Viranomaisen päätös on, jollei sitä julisteta, annettava tiedoksi asianosaiselle positise saantitodistusta vastaan tai haasteen tiedoksiantamisesta säädettyssä järjestyksessä.

10. Asianosainen on saanut tiedoksiannon päätöksestä kirjatulla kirjeellä 22.3.2022. Tästä laskettu 30 päivän valitusaika päättyy 21.4.2022.

3. PERUSTEET

11. Esperi Care Oy (jäljempänä Esperi) on edelleen vuokrannut Pajutie 2:ssa, Loviisassa sijaitsevan kiinteistön Valkon Hoitokoti Oy:lle, joka ylläpitää tiloissa Pajunkissan Hoitokotia (jäljempänä Pajunkissa). Vuokrasopimuksen mukaan vuokranantaja eli Esperi vastaa jätehuollon järjestämisestä. Esperi on täten jätelain 6 §:n 1. momentin kohdan 11 tarkoittama jätteen haltija.
12. Vuokralainen on yksityinen sosiaali- ja terveyspalveluja tuottava yritys ja Pajunkissa on yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 3 §:n 1. momentin kohdassa 2 määritelty toimintayksikkö. Pajunkissa tuottaa saman säännöksen kohdassa 1 määriteltyjä yksityisiä sosiaalipalveluja.
13. Pajunkissassa on 30 asukaspaikka ja ne on suunnattu ikääntyneiden sekä ikääntyvien vammaisten tehostettuun palveluasumiseen. Kyseessä on siis sellaisista ikääntyneistä tai ikääntyvistä ihmisistä, jotka tarvitsevat jatkuvaa hoitoa ja hoivaa eivätkä kykene itsenäisesti huolehtimaan päivittäisistä tarpeistaan. Huoneissa on oma suihku ja wc, mutta ei keittiötä tai keittomahdollisuutta.
14. Lailla jätelain muuttamisesta (445/2018) poistettiin sosiaali- ja terveyspalveluissa syntyvät yhdyskuntajätteet kunnan jätehuollon järjestämisvastuulta. Loviisan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös on täten lainvastainen.
15. Esperi ei ole laiminlyönyt jätehuollon järjestämisvelvollisuutta. Se on järjestänyt jätehuoltonsa jätelain 28 §:n mukaan ostamalla palvelut yksityiseltä yritykseltä. Esperin Pajunkissalle järjestämä jätehuolto on koko ajan ollut asianmukaisesti järjestettyä eikä siitä ole aiheutunut haittaa tai vaaraa terveydelle tai ympäristölle tai ympäristön roskaantumista.
16. On suhteellisuusperiaatteen vastaista määrätä uhkasakko asiassa, jossa päävelvoitteen noudattamisvelvollisuudesta ollaan riitaisia ja oikeudellinen tila valituksen kohteena olevassa asiassa on vähintäänkin ristiriitainen ja hyvin epäselvä.

4. PERUTELUT

4.1 Asian taustaa

17. Alueen kunnallinen jäteyhtiö Rosk´n Roll Oy oli 18.6.2021 yhteydessä vuokralaiseen ja ilmoitti, että vuokralaiselle, että kyseiset jätteet kuuluvat kunnan vastuulle ja täten Rosk´n Roll Oy:n järjestämään kuljetukseen.
18. Vuokralainen oli yhteydessä tästä asiasta Esperiin 21.6.2021, koska vuokrasopimuksen mukaan jätehuollon järjestäminen kuuluu vuokrasopimuksen mukaan vuokranantajalle.
19. Esperin oli yhteydessä 21.6.2021 Rosk´n Rolliin ja kertoi kantaan, että katsoi jätteiden kuuluvan jätteen haltijan järjestämisvastuulle eikä kunnan järjestämisvastuulle.
20. Uudenmaan jätelautakunnan (jäljempänä jätelautakunta) vastaava jäteasiaintarkastaja kehotti Esperia liittymään kunnalliseen jätehuoltoon kyseisen kiinteistön osalta 23.6.2021 lähettämällään sähköpostilla. Kehottamiskirje oli kyseisen sähköpostin liitteenä (Liite 2).
21. Esperin vastasi kehottamiskirjeeseen 9.7.2021 sähköpostilla. Vastauksessa tuotiin ilmi näkemys siitä, että kyseiset jätteet eivät valittajan mukaan kuulu kunnan jätehuoltovastuulle. Sähköpostikeskustelua eri näkemyksistä käytiin Esperin ja jätelautakunnan vastaavan jäteasiaintarkastajan Ekin välillä 23.6.-14.7.2021 (Liite 3).
22. Jätelautakunta teki 30.9.2021 päätöksen siirtää asia valvontaviranomaiselle, joka tässä tapauksessa oli Loviisan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen (Liite 4).
23. Loviisan kaupungin ympäristönsuojelusihteeriltä tuli 17.12.2021 sähköposti, jonka liitteenä oli kehoitus liittyä kunnan järjestämään jätehuoltoon (Liite 5). Kehotukseen oli liitetty myös asianosaisen kuuleminen. Määräaika selvityksen antamiselle oli 14.1.2022 mennessä.
24. Esperin antoi vastineensa asiaan 13.1.2022 sähköpostin liitteenä olevalla selvityksellä (Liite 6).

25. Loviisan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta (jäljempänä lautakunta) teki valituksen kohteena olevan päätöksen 8.3.2022 (Liite 1). Todisteellinen tiedonanto päätöksestä saapui Esperille 22.3.2022.

4.2 Asiaa koskeva sääntely

26. Jätelain 32 §:ssä säädetään kunnan jätehuollon järjestämisvelvollisuudesta. Kyseistä säännöstä on muutettu useaan kertaan, mutta alkuperäisten määritelmien, sosiaali- ja terveystalvelujen jätteet ja asumisessa syntyvät jätteet, asiasisältöä ei ole muutettu. Alla käydään läpi alkuperäinen sääntely, lain esityöt ja muutokset sääntelyssä.

27. Alkuperäisessä jätelain (646/2011) 32 §:n 1 momentissa säädettiin kunnan velvollisuudesta järjestää jätehuolto seuraavasti:

Kunnan on järjestettävä seuraavien, muiden kuin vaarallisten jätteiden jätehuolto:

1) vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvä jäte, mukaan lukien sako- ja umpikaivoliete;

2) sosiaali- ja terveystalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte;

3) valtion, kuntien, seurakuntien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen sekä julkisoikeudellisten yhdistysten hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu kuin 2 kohdassa tarkoitettu yhdyskuntajäte;

4) liikehuoneistossa syntyvä yhdyskuntajäte, joka kerätään kiinteistöllä yhdessä 1—3 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa;

5) muu yhdyskuntajäte, joka kerätään yhdessä 1—4 kohdassa tarkoitetun jätteen kanssa alueellisessa putkikeräys- tai muussa vastaavassa keräysjärjestelmässä.

28. Alkuperäisen säännöksen 1. momenttia oli perusteltu lain esitöissä (HE 199/2010 vp) seuraavasti:

s. 83: Asumisessa syntyvän jätteen säätäminen kunnan vastuulle olisi perusteltua muun muassa siksi, että yksittäiseltä kotitaloudelta olisi kohtuutonta edellyttää jätehuollon itsenäistä järjestämistä ehdotetun lain ja sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen kaikkien vaatimusten mukaisesti. Kotitalouksilla tulisi olla oikeus palvelun helppouteen, saatavuuteen ja toimivuuteen kaikissa oloissa. Keskitetyssä järjestetyssä jätehuollossa kotitaloudet myös hyötyvät kunnan paremmasta neuvotteluvoimasta palvelujen hankkijana. Määrittelemällä asumisessa syntyvän jätteen jätehuollon jär-

*jestäminen kokonaisuutena kunnan vastuulle mahdollistettaisiin jätemaksujen tasaa-
minen eri alueiden välillä. Lisäksi olisi mahdollista ohjata jätehuoltoa esimerkiksi
kannustavilla jätetaksoilla.*

29. Jätelain tavoitteena on siis ollut säätää kotitalouksien yhdyskuntajätteiden jätehuolto kunnan vastuulle. Tällä on haluttu varmistaa kotitalouksien palvelun saatavuuden helppous, toimivuus ja saatavuus sekä kunnan parempi neuvotteluvoima palvelujen hankkijana.
30. Tässä nimenomaisessa tapauksessa ei ole kysymys yksityisestä kotitaloudesta, vaan yksityisiä sosiaali- ja terveystalouksia tuottavan yrityksen toimintayksiköstä, joka on jätteen tuottaja ja yrityksestä, joka vuokraa kyseisiä tiloja ja joka on jätteen haltija, koska vuokrasopimuksen mukaan vuokralainen vastaa jätehuollosta. Vuokranantajalla on useita omia toimipisteitä sekä vuokraamia kiinteistöjä ympäri Suomea. Kyseessä ei ole tilanne, jossa tarvitsisi turvata palvelujen saatavuuden helppoutta tai toimivuutta tai parantaa neuvotteluvoimaa.
31. Esperin jätehuollon järjestäminen vaikeutuisi huomattavasti, mikäli kyseiset jätteet katsottaisiin kunnan vastuulle kuuluviksi. Sen sijaan, että yksi yhteistyökumppaniksi valittu palveluntuottaja hoitaisi jätehuollon, kunnallisessa järjestelmässä näitä palveluntuottajia olisi joka alueella omansa. Tämä tarkoittaisi noin 20 eri kunnallista jätelaitosta, jotka tuottaisivat jätehuoltopalvelut yhden valitun kumppanin sijaan. Esperillä on vastaavanlaisia toimintayksiköitä, joko omia tai vuokralaisen ylläpitämiä, eri puolella Suomea.
32. Ympäristöministeriön julkaisemassa jätelakioppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2015, s. 14, Liite 7, jäljempänä jätelakiopas) asumisessa syntyvästä jätteestä on kirjattu seuraavaa:
- Asumisessa syntyvällä jätteellä tarkoitetaan vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvää jätettä.*
- *Vapaa-ajan asunnolla tarkoitetaan jäteasetuksen 5 §:n mukaan pääasiassa omaan käyttöön tarkoitettuja kesämökkejä ja muita vastaavia vapaa-ajan asuinrakennuksia sekä vuokrattavia lomamökkejä ja -osakkeita, lukuun ottamatta hotellinomaisia palveluja tarjoavia lomakyliä. Lomakylän määrittelyssä voidaan käyttää apuna Tilastokeskuksen toimialaluokitusta, jonka mukaan lomakylät ovat ”majoitusliikkeitä, joissa vieraat pääasiassa majoitetaan usean*

lomamökin tai loma-asunnon muodostamissa yksiköissä, joissa usein on tarjolla myös muita palveluja, kuten ruokailu-, pyykinpesu- ja virkistyspalveluja sekä informaatiopalveluja; lomamökkejä on oltava vähintään kymmenen kappaletta tai niissä on oltava vähintään 40 vuodepaikkaa” (toimialaluokituksen kohta 55209). Lomakylään kuuluvien mökkien tulee olla yhden yrityksen omistuksessa. Lomakylällä ei tarkoiteta esimerkiksi yksittäisten lomamökkien vuokraamista tai maatilamatkailuun liittyvää majoitusta.

- *Asuntoloilla tarkoitetaan tilastokeskuksen toimialaluokituksen (55901) mukaan oppilaskoteja, sisäoppilaitosten asuntoloita, opiskelijoiden ja työntekijöiden asuntoloita ja täysihoitoloita.*

33. Tämä Jätelakioppaan tulkintaohje vastaa jätelain systematiikkaa, jossa sosiaali- ja terveystalouden yhdyskuntajätteet on eroteltu omiksi jätteiksi, eikä niitä ole luettu asumisen jätteiksi, jotka kuuluvat kunnan vastuulle. Se myös tukee valittajan käsitystä siitä, että kyseessä on yksityisestä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista, joiden yhdyskuntajätteet eivät kuulu enää kunnan jätehuollon järjestämisvastuulle.
34. Jätelautakunnan vastaava jäteasiantarkastaja oli sähköpostivastauksessaan (liite 3) vedonnut siihen, että kyseinen opas annettu ennen jätelain 32 §:n muuttamista.
- ”Silloin ei ollut tarve tarkemmin erotella milloin yksityisten toiminta lasketaan asumiseksi ja milloin sosiaali- ja terveystaloukselliseksi, koska jäte kuului joka tapauksessa kunnan vastuulle.”*
35. Kyseinen kommentti kuvaa hyvin sitä ongelmaa, josta tässä asiassa on kysymys. Kun viranomaiset soveltavat jätelakia, siinä ei noudateta systematiikka ja lain tarkoitusta ja tavoitteita. Sen sijaan eri kunnalliset organisaatiot pyrkivät soveltamaan jätelakia sen mukaan, mikä kulloisessakin tilanteessa palvelee tiettyjen tahojen, tässä tapauksessa kunnan/kunnan omistaman jätelaitoksen, intressejä.
36. Jätelain 32 §:n 1. momentin kohta 2 oli uusi ja sitä perusteltiin lain esitöissä (HE 199/2010 vp) seuraavasti:
- s. 35: Ehdotuksella kunnan järjestämisvastuulle siirrettäisiin yksityisissä terveys- ja sosiaalipalvelussa sekä koulutuksessa syntyvät yhdyskuntajätteet. Muutoksella siirtyisi kunnan vastuulle vain arviolta 1- 2 prosenttia syntyvästä yhdyskuntajätteestä,*

eikä sillä olisi suurta taloudellista merkitystä. Ehdotuksen seurauksena tarve rajanvedon tekemiseen julkisen ja yksityisen toiminnan välillä poistuisi, mikä vähentäisi käytännön toimintaa vaikeuttavia tulkintaongelmia.

s. 83-84: Muutoksena nykyiseen kunnan vastuuseen pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin terveys- ja sosiaalipalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestäminen kokonaisuudessaan kunnan velvollisuudeksi. Nykyisten saannosten mukaan näissä toiminnoissa syntyvä yhdyskuntajäte on kunnan vastuulla silloin, kun jäte syntyy julkisessa toiminnassa, mutta jätteen haltijan vastuulla, jos toiminta on yksityistä. Joissakin tapauksissa, kuten kuntien ostaessa mainittuja palveluja yksityisiltä yrityksiltä, jako julkisen ja yksityisen toiminnan välillä on johtanut tulkintaongelmiin ja ristiriitoihin eri toimijoiden välillä. Ehdotetun muutoksen seurauksena tarve rajanvedon tekemiseen yksityisen ja julkisen toiminnan välillä poistuisi ja kyseisissä yleishyödyllisissä palveluissa syntyvä yhdyskuntajäte kuuluisi kunnan jätehuoltojärjestelmään jätteen tuottajasta riippumatta. Kunnan velvollisuus koskisi vain yhdyskuntajätettä eikä tässä tarkoitetuissa toiminnoissa syntyvää muuta jätettä, kuten sairaaloiden erityisjätettä.

37. Jätelakioppaassa (Liite 7) asiasta on kirjattu seuraavaa:

Yksityisissä sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte

Sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestäminen kuuluu kunnan vastuulle myös siinä tapauksessa, että palvelu on yksityisten yritysten tuottamaa.

- Yksityisillä terveyspalveluilla tarkoitetaan yksityisten yritysten tuottamaa ihmisiin kohdistuvaa terveyspalvelua (esim. yksityiset sairaalat ja terveysasemat), ei esimerkiksi yksityisiä eläinlääkäriasemia tai eläinsairaaloita.*
- Yksityisillä sosiaali- ja koulutuspalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi yksityisiä päiväkoteja, opetushallinnon alaisuudessa toimivia kouluja (peruskoulut, ammatilliset oppilaitokset, ammattikorkeakoulut, yliopistot ym.) sekä sosiaalihuollon, ikääntyneiden ja vammaisten hoitolaitoksia; näitä eivät ole esimerkiksi yksityiset ratsastus- tai autokoulut, musiikkikoulut tai fysioterapia- tai hierontapalveluyritykset, kauneus- tai jalkahoitolat eivätkä luontaishoitolat.*

Kunnan jätehuollon järjestämisvelvollisuus koskee vain yhdyskuntajätettä eikä tässä tarkoitetuissa toiminnoissa syntyvää muuta jätettä.

38. Termiä asuminen ei ole lainsäädännössä eksaktisti määritelty. Sen sijaan yksityiset sosiaali- ja terveystalvelut on määritelty lainsäädännössä tarkasti.

39. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) on määritelty yksityiset sosiaalipalvelut ja toimintayksiköt seuraavasti:

3 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) yksityisillä sosiaalipalveluilla sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:ssä mainittuja sosiaalihuollon palveluja sekä niiden järjestämiseen liittyvää sosiaalialan ammatillista ohjausta ja neuvontaa, joita yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla;(30.12.2014/1321)

2) toimintayksiköllä toiminnallista kokonaisuutta, jossa tuotetaan asiakkaalle tässä laissa tarkoitettuja palveluja;

40. Sosiaalihuoltolain(1301/2014) 14 §:n 1. momentin mukaan *Kunnallisina sosiaalipalveluina on järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin tässä tai muussa laissa säädetään: /.../5) kotipalvelua; 6) kotihoitoa; 7) asumispalveluja; 8) laitospalveluja; /.../.*

Samana säännöksen 2. momentin mukaan *Kunnallisina sosiaalipalveluina on huolehdittava myös kehitysvammaisten erityishuollosta, vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista /.../ sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään:/.../.*

41. Jätelaissa (646/2011) on lähtökohtana ollut, että sosiaali- ja terveystalvelujen jätteet ovat omana ryhmänään eikä niitä ole luettu asumisen jätteiksi miltään osin. Ympäristöhallinnon jätelakioppaassa on mukailtu tätä kantaa.

42. Jätelaki on muutettu lailla jätelain muuttamisesta (445/2018). Kyseisessä lakimuutoksessa yhdyskuntajätehuollon vastuunjako koskevaa jätelain 32 §:ää muutettiin siten, että **sosiaali- ja terveystalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yh-**

dyskuntajäte sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu yhdyskuntajäte poistui kunnan vastuulta lukuun ottamatta kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyviä jätteitä. Lakimuutos astui voimaan 1.1.2019.

43. Jätelakimuutoksen esitöissä (HE 195/2017 vp.) muutosta taustoitettiin ja perusteltiin seuraavasti:

s. 3: Yhdyskuntajätehuollon vastuunjako on muuttunut 2000-luvulla jo kaksi kertaa. Vuonna 2007 voimaan tulleella jätelain muuttamisesta annetulla lailla (411/2007) kunnan vastuulta poistettiin elinkeinoelämän yhdyskuntajätteiden jätehuollon järjestäminen. Vuoden 2011 jätelain kokonaisuudistuksessa kunnan vastuulle palautettiin yksityisten koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdyskuntajätteen jätehuollon järjestäminen.

*s. 10: Esityksen tavoitteena on toimeenpanna pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman kirjaus jätelain muuttamisesta siten, että **kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden. Rajaus tarkoittaisi, että kunnat voisivat jatkossa tarjota jätehuoltopalveluja muille kuin kotitalouksille vain markkinaehtoisesti tai toissijaisen jätehuoltovelvollisuutensa nojalla.***

s. 11: Hallitusohjelman toteuttamiseksi yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoa koskevaa jätelain 32§:ää muutettaisiin siten, että sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu yhdyskuntajäte poistuisi kunnan vastuulta lukuun ottamatta kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyviä tällaisia jätteitä.

s. 19: 32 §:n Yksityiskohtaiset perustelut:

/.../Kunnan vastuulta poistuisi sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu yhdyskuntajäte, joiden jätehuollon järjestämisestä vastaisi jätteen haltija jätelain 4 luvun mukaisesti. Asumisessa syntyvä yhdyskuntajäte säilyisi momentin 1 kohdan mukaan kunnan vastuulla. Lisäksi kunta vastaisi momentin 2 kohdan perusteella kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuollosta. /.../Voimassa olevaa jätelakia vastaavasti kunnan hallinto- ja palvelutoiminta käsittäisi myös kunnan sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä koulutustoiminnassa syntyvät yhdyskuntajätteet. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (Sote-

uudistus) toteutuessa kunnan sosiaali- ja terveyspalveluissa syntyvien jätteiden jätehuolto siirtyisi maakunnille, joiden tulisi jätteen haltijoina järjestää jätehuolto jätelain 28 §:n nojalla./.../

44. Jätelakimuutoksen (445/2018) yhteydessä ei muutettu määrittelyjä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen jätteet katsottiin siinä edelleen elinkeinotoiminnan jätteiksi, jotka poistettiin kunnan vastuulta.
- 45. Kyseisen lakimuutoksen esitöissä todetaan nimenomaisesti, että kunnille annetut yksinoikeudet rajataan vain asumisessa syntyviin jätteisiin ja jatketaan toteamalla, että muille kuin kotitalouksille (ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminoille) voidaan tarjota palveluja vain markkinaehtoisesti tai toissijaisen vastuun perusteella. Tässä siis rinnastettiin asuminen ja kotitaloudet. Asumisen rinnastaminen kotitalouksiin on linjassa EU:n jätedirektiivin määrittelyn kanssa. Jätedirektiivissä käytetään termiä kotitalousjäte eikä asumisessa syntyvä jäte.**
46. Esitöissä on myös tarkennettu, että kunnan hallinto- ja palvelutoiminta, joka siis säilyi kunnan jätehuollon järjestämisvastuulla, käsittää myös kunnan sosiaali- ja terveyspalveluissa syntyvät jätteet. **Samalla tarkennettiin, että maakuntauudistuksen myötä kunnan sosiaali- ja terveyspalveluissa syntyvien jätteiden jätehuolto siirtyisi maakuntien vastuulle.**
47. Jos nyt jätelakia tulkittaisiin siten, että valituksen kohteena olevat jätteet katsottaisiin asumiseksi ja kuuluisivat kunnan vastuulle, olisi tässä selkeä ristiriita. Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvät sosiaali- ja terveyspalvelujen jätteet kuuluisivat kunnan vastuulle jätelain 32 §:n 1. momentin kohdan 2 mukaan ja maakuntauudistuksen myötä näiden toimintojen jätehuollon järjestämisvastuu siirtyy siis maakunnille. Kun taas vastaavissa toiminnoissa syntyvä jäte kuuluu kunnan vastuulle jätelain 32 §:n 1. momentin kohdan 1 mukaan, koska se katsotaan asumiseksi, silloin kun palveluntuottajana on yksityinen yritys.
48. Edellä oleva kuvaa hyvin nykyistä ongelmaa, joka tuli esille myös Uudenmaan jätelautakunnan vastaavan jäteasiaintarkastajan 14.7.2022 lähettämässä sähköpostiviestissä seuraavasti: ”Silloin, kun jäte kuuluu kunnan vastuulle ei ole väliä sillä, katso taanko jäte kunnan sosiaali- ja terveyspalveluissa tuotetuksi jätteeksi vai asumisen jätteeksi.” Kun tilanne muuttuu eli yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen jätteet

poistuvat kunnan vastuulta, jätelautakunnan mukaan tällaiset toiminnot tulisikin lukea asumiseen eikä sosiaali- ja terveystalouteihin.

49. Toinen isompi muutos jätelakiin tehtiin **lailla jätelain muuttamisesta (438/2019)** ja tämä muutos astui voimaan 1.1.2020. Tässäkään jätelakimuutoksessa ei tehty muutoksia määritelmiin eikä siinä myöskään muutettu vastuunjako. Kysymys oli ennen kaikkea jätelain 33 §:n muuttamisesta. Esitöissä (HE 248/2018 vp.) todettiin 32 §:n vastuunjaosta seuraavaa:

*s. 3: Jätelain 32 §:n mukaan kunnan on järjestettävä asumisessa syntyvän jätteen sekä sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa ja julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto. **Jätelain uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa toteutetun jätelain muutoksen seurauksena kunnan jätehuollon järjestämistä vastuulta poistuu 1 päivänä tammikuuta 2019 pääosa sosiaali- ja terveystalouteissa ja koulutustoiminnassa syntyvästä yhdyskuntajätteestä sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvästä muusta yhdyskuntajätteestä. Näiden jätehuollon järjestämisestä vastaa jatkossa jätteen haltija jätelain 4 luvun mukaisesti. Kunnan vastuulla on muutoksen voimaantulon jälkeen edelleen asumisessa syntyvä jäte sekä kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte.***

50. Jätelain 32 §:ää muutettiin kolmannen kerran **lailla jätelain muuttamisesta (714/2021), joka astui voimaan 19.7.2021**. Jätelain 32 §:n 1. momentin ja 2. momentin muutokset johtuivat jätedirektiiviin tehdystä yhdyskuntajätteen määritelmän tarkennuksesta, jossa sako- ja umpikaivolietteitä eikä rakennus- ja purkujätettä ei voitu enää lukea yhdyskuntajätteeksi, vaikka se syntyisikin kotitalouksissa.

51. Kyseisessä jätelain muutoksessa säädettiin myös kuntien ja pakkausten tuottajien yhteistoimintavelvoitteesta uudessa jätelain 49a §:ssä, jota koskeva viittaus oli lisätty myös voimassa olevaan jätelain 32 §:ään.

52. Kyseisessä muutoksessa ei muutettu aikaisempia määritelmiä asumisen jätteistä tai sosiaali- ja terveystalouden jätteistä. Huomionarvoista kuitenkin on, että lain esitöissä (HE 40/2021 vp.) käytetään asumisen sijasta pääasiassatermiä **kotitalous**. Tämä on johdonmukaista jätedirektiivin yhdyskuntajätteen määritelmän kanssa, jossa käytetään termiä kotitalous eikä asuminen.

53. Lain esitöissä (HE 40/2021 vp.) on yhdyskuntajätteen määritelmän yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkennettu asumisen ja kotitalouden suhdetta seuraavasti:
”Yhdyskuntajätteen määritelmässä viitattaisiin vakiintuneen terminologian mukaisesti asumisessa syntyvään jätteeseen, mikä vastaisi sisällöltään direktiivissä käytettyä viittausta kotitalouksien jätteeseen.”
- 54. Missään näistä kolmesta jätelain muutoksessa (445/2018, 438/2019 ja 714/2021) ei muutettu jätelain (646/2011) määrittelyä asumisen jätteistä tai sosiaali- ja terveystalouksien jätteistä. Jätelain muutoksessa (714/2021) sen sijaan tarkennettiin asumis-termin rinnastettavuuteen jätedirektiivin yhdyskuntajätteen määritelmässä käytetyn kotitalous-termin kanssa.**
55. Jätelaissa (646/2011) sosiaali- ja terveystalouksien kaikki jätteet käsiteltiin erillisinä asumisen jätteistä. Samoin jätelain muutoksessa (445/2018) muualla kuin kunnan toiminnassa syntyvien sosiaali- ja terveystalouksien jätteet kokonaisuudessaan poistettiin kunnan järjestämisvastuulta poistamalla maininta niistä jätelain 32 §:ssä ja tuossa vaiheessa vielä tulevien maakuntien sosiaali- ja terveystalouksien jätteet todettiin olevan maakuntaudistuksen toteuduttua maakuntien vastuulla.
56. Jätelaissa (646/2011) ja siihen tehdyissä muutoksissa (445/2018, 438/2019 ja 714/2021) ei sosiaali- ja terveystalouksien yhdyskuntajätteitä ole luettu asumisen jätteiksi, vaan ne on aina katsottu palvelua tuottavien yritysten jätteiksi. Tällaisessa toiminnassa syntyvien yhdyskuntajätteiden jätehuollon järjestäminen on jätelain 28 §:n mukaisesti jätteen haltijan vastuulla. Tässä tapauksessa jätteen haltija on vuokranantaja eli Espero Care Oy.
57. Tulkinta, että sosiaali- ja terveystalouksien jätteet olisi tehostetun palveluasumisen osalta luettava asumisessa syntyviksi jätteiksi eikä sosiaali- ja terveystalouksien tuottavien jätteiksi, ei ole muodostunut lainsäädännössä eikä oikeuskäytännössä. Tätä tulkintaa ovat tuoneet esille kunnallisten jätelaitosten edunvalvontaorganisaatio Suomen Kiertovoima ry sekä kuntasektorin edunvalvontaorganisaatio Suomen Kuntaliitto ry.
58. Oikeuskäytännössä tätä rajanvetoa on käsitelty kahdessa Vaasan HaO:n tapauksessa. Molemmat koskivat samaa kiinteistöä. Toisessa kysymys oli perusmaksusta ja toisessa kysymys oli jätteenkuljetukseen liittymisestä uhkasakon nojalla.

59. **Vaasan HaO:n päätöksessä 22.2.2022 169/2022** (Liite 8) Seinäjoen kaupungin lupa-asiainlautakunnan päätös kumottiin uhkasakon asettamisen kohteeseen liittyvän epäselvyyden tähden. HaO oli kuitenkin nostanut perusteluosaan otteen Seinäjoen lupa-asiainlautakunnan vastineesta. HaO:n perustelut kuuluivat seuraavasti:
- ”Asiassa saadun selvityksen mukaan asian kuulemisvaiheessa Seinäjoen kaupungin ympäristönsuojelu on esittänyt selvityspyynnössä 26.1.2021, että asumispalvelua ovat sekä vuokrattavat asunnot että tehostetun palveluasumisen yksikkö. **Toisaalta valituksen johdosta antamassaan lausunnossa lupa-asiainlautakunta on viitannut valmisteilla olevaan taksaluonnokseen, jonka mukaan ekomaksua ei peritä tehostetun palveluasumisen yksiköltä, joten niissä syntyvä jäte ei ole myöskään kuntavastuullista jätettä. Kun otetaan huomioon edellä esitetty, asumistoiminnan, jonka jätehuollossa asiasta on kyse, sisältö on jäänyt siinä määrin avoimeksi ja siten tulokinnanvaraiseksi, että päätöksestä ei tarpeeksi selvästi käy ilmi, mihin valituksen kohteena olevassa päätöksessä on velvoitettu ja mihin toimenpiteisiin velvoitetun pitäisi ryhtyä vapautuakseen sakon uhasta.**”*
60. **Kyseisessä tapauksessa Seinäjoen lupa-asiainlautakunta oli siis itse todennut lausunnossaan 21.9.2021, että se ei pidä tehostetun palveluasumisen yksikköä asumistoimintana, joka kuuluisi kunnan jätehuoltovastuulle.** Alla lainaus Seinäjoen lupa-asiainlautakunnan antamasta vastineesta 21.9.2021 (§ 92 Lupa-asiainlautakunnan lausunto Vaasan hallinto-oikeudelle, liittyen määräykseen liittää palvelutalon asumistoiminnassa syntyvät yhdyskuntajätteet kunnallisen jätehuollon piiriin).
- ” Saga Lakeudenlinnassa tarjotaan paljon muutakin palvelua kuin vakituiseen asumiseen tarkoitettuja asuntoja erilaisine palvelupaketteineen. Näiden muiden palveluiden jäte ei kuulu kunnan vastuulle, koska niiden tuottaja on yksityinen sosiaali- ja terveyspalveluja tuottava yritys. Kyseessä on siis ainoastaan asunnoissa syntyvä jäte, joka kuuluu kunnalliseen jätehuoltoon. Lausunnolla olevan Lakeuden jätelautakunnan taksaluonnoksessa ekomaksua (perusmaksu) ei peritä tehostetun palveluasumisen yksiköiltä, joten niissä syntyvä jäte ei ole myöskään kuntavastuullista jätettä.”*
61. **Vaasan HaO:n päätöksessä 22.2.2022 168/2022** (Liite 9) oli kysymys jätehuoltoviranomaisen määräämästä jätemaksusta/ekomaksusta. Kyseisessä päätöksessä tavallisen palveluasumisen asunnossa (yksikkö, jossa oli huonetilan lisäksi oma keittotila, wc ja suihku) syntyvä jäte todettiin kunnan vastuulle kuuluvaksi jätteeksi. **Siltä**

osin kuin jäte syntyy palvelua tarjoavan yrityksen muusta toiminnasta muualla kuin asukkaalle vuokratuissa asunnoissa, kyse ei ole asumisen jätteistä.

62. Lakeuden jätelautakunnan valitukseen 25.3.2021 antamassa vastineessa totesi poistaneensa ekomaksun tehostetun palveluasumisen yksiköiltä. Lisäksi Lakeuden jätelautakunta totesi lausunnossaan tehostetusta palveluasumisesta seuraavaa:
”Tehostettu palveluasuminen voidaan rinnastaa terveydenhuollon hoivaosaston kaltaiseksi toiminnaksi, jolloin syntyvää jätettä ei lueta asumisen jätteeksi.”

63. Tuo Lakeuden jätelautakunnan kuvaus kuvaa hyvin sitä mitä tehostettu palveluasuminen tosiasiallisesti on. Kyse on sellaisista ikäihmisistä ja muista erityisryhmistä, jotka eivät kykene selviytymään päivittäisistä toimistaan ilman jatkuvaa apua ja valvontaa. Hoidon tarve on tällaisilla henkilöillä ympärivuorokautista.

64. Lakeuden jätelautakunnan kanta siis poikkesi oleellisesti Uudenmaan jätelautakunnan kannasta liittyen tehostetun palveluasumisen luonteeseen ja siihen katsotaanko se asumiseksi vai ei.

65. Nyt kyseessä oleva yksikkö on tehostetun palveluasumisen yksikkö, jossa hoidossa olevat ihmiset ovat ikääntyviä ja ikääntyviä vammaisia henkilöitä, jotka eivät pärjää ilman ympärivuorokautista hoitoa. Hoidossa olevilla henkilöillä on oma huone, mutta heillä ei ole käytössä esimerkiksi tilaa, jossa voisivat valmistaa ruokaa, eikä he siihen myöskään kykenisi. Kyseessä on siis hoivaosaston toiminnan kaltaisesta toiminnasta. Kiinteistön jätteet syntyvät pääasiassa muualla kuin hoidettavien huoneissa.

66. Edellä on todettu, että jätelain termi asuminen rinnastetaan termiin kotitalous. Tilastokeskus, jonka määritelmiä ja toimialaluokituksia esimerkiksi Kuntaliitto käyttää yleiskirjeessään, määrittelee kotitalouden seuraavasti:

”Kotitalouden muodostavat kaikki ne henkilöt, jotka asuvat ja ruokailevat yhdessä tai jotka muuten käyttävät yhdessä tulojaan. Kotitalouden käsitettä käytetään ainoastaan haastattelututkimuksissa.

Kotitalousväestön ulkopuolelle jäävät pysyvästi ulkomailla asuvat ja laitospöytä (esimerkiksi pitkäaikaisesti vanhainkodeissa, hoitolaitoksissa, vankiloissa tai sairaaloissa asuvat).

Vastaava rekisteripohjainen tieto on asuntokunta. Asuntokunta muodostuu henkilöistä, jotka asuvat vakituisesti samassa asunnossa tai osoitteessa. Samaan asuntokuntaan voi kuulua useampia kotitalouksia. Asuntokunta käsitettä käytetään rekisteripohjaisissa tilastoissa kotitalouden käsitteen sijasta.”

67. **Tehostetun palveluasumisen yksikköön sijoitetut henkilöt eivät ole tuon Tilastokeskuksen määritelmän mukaan kotitalouksia/kotitalousväestöä.** Tämä tukee käsitystä siitä, että kyseessä olevat jätteet ovat rinnastettavissa laitostoiminnassa syntyviin jätteisiin eikä asumisessa syntyviin jätteisiin.
68. Edellä esitettyyn perustuen katsomme, että valittajan vuokralaisen toiminnassa syntyvät sosiaali- ja terveyspalvelujen eli ikääntyneiden ja ikääntyneiden vammaisten henkilöiden tehostetun palveluasumisen jätteet tulee lukea elinkeinotoiminnan jätteiksi, ja ne eivät täten kuulu jätelain 32 §:ssä säädettyyn kunnan järjestämisvastuun alle sisältyviin jätteisiin.
69. Valittajalla on ollut uhkasakkolain (1113/1990) 10 §:n 1. momentin mukainen pätevyys olla noudattamatta päävelvoitetta. Lautakunnan päätös perustui väärään lain soveltamiseen.
70. Katsomme, että vaatimuksemme Loviisan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksen, koskien määräystä liittyä kunnallisen jätehuollon piiriin ja päävelvoitteen noudattamisen tehostamiseksi asetettua uhkasakkoa, kumoamisesta on perusteltu. Päätös on lainvastainen, koska kyseisessä toiminnassa syntyvien yhdyskuntajätteen jätehuolto on jätteen haltijan, eli tässä tapauksessa Espero Care Oy:n, järjestämisvastuulla.
71. Katsomme myös, että perusteita määrätä päätös toimeenpantavaksi muutoksenhausta huolimatta ei ole. Espero Care Oy ostaa kiinteistön jätehuoltopalvelut yksityiseltä yritykseltä, jätehuolto on järjestetty asianmukaisesti ja siitä ei ole aiheutunut missään vaiheessa haittaa tai vaaraa ympäristölle tai terveydelle tai roskaantumisvaaraa. Välitöntä tarvetta panna päätös täytäntöön ei ympäristön- ja terveydensuojelullisista syistä ole olemassa.
72. Jätelain esitoissa (HE 199/2010 vp) jätelain 139 §:ää on perusteltu seuraavasti:

Päätöksen lainvoimaisuus on lähtökohtana päätöksen täytäntöönpanolle. Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä eräissä päätöksissä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Määräys voitaisiin antaa siivoamisvelvollisuuspäätöksessä roskaamisasiassa, jätehuoltorekisteriin hyväksymistä koskevassa päätöksessä ja jätteensiirtoasetuksen nojalla annettavissa päätöksissä. Säännös vastaisi pääosin nykyisen jätelain 67 §:ää.

73. Kyseinen säännös on tarkoitettu sovellettavaksi esimerkiksi roskaamisasiassa, josta tässä nimenomaisessa tapauksessa ei ole kysymys. On kohtuutonta valittajan kannalta, jos päätös pannaan täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, varsinkin kun oikeustila on valituksen kohteena olevassa asiassa vähintäänkin epäselvä ja hyvin ristiriitainen

5. VAATIMUKSET OIKEUDENKÄYNTIKULUISTA

74. Vaatimuksemme perustuu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 95 §:n 1. ja 2. momentin sääntelyyn.

Helsingissä 20.4.2022

Esperi Care Oy



Antti Eestilä

Esperi Care Oy



Tomi Rosqvist

LIITTEET:

- Liite 1: Pöytäkirjanote Loviisan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksestä 08.03.2022 §16
- Liite 2: Uudenmaan jätelautakunnan vastaavan jäteasiantarkastajan kehotus 23.6.2021 liittyä kunnan järjestämään jätehuoltoon
- Liite 3: Sähköpostiviestintä 23.6.-14.7.2021 Esperin ja Uudenmaan jätelautakunnan vastaavan jäteasiantarkastajan kesken.
- Liite 4: Pöytäkirjanote Uudenmaan jätelautakunnan päätöksestä 30.9.2021 §19.
- Liite 5: Loviisan kaupungin ympäristönsuojelusihteerin kehotus 17.12.2021 liittyä kunnalliseen jätehuoltoon sekä ilmoitus asianosaiselle kuulemismahdollisuudesta.
- Liite 6: Espero Care Oy:n 12.1.2022 vastine (lähetetty 13.1.2022 sähköpostilla) ympäristönsuojelusihteerin kehotukseen.
- Liite 7: Jätelakiopas, Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2015
- Liite 8: Vaasan HaO:n päätös 22.2.2022 169/2022
- Liite 9: Vaasan HaO:n päätös 22.2.2022 168/2022

Osa liitteistä sisältää henkilötietoja, kuten sähköpostiosoitteita.