

25.9.2002

1548/4/00

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

HEINOLAN KAUPUNGIN JÄTEMAKSUTAKSAA YM. KOSKEVA ASIA

1 KANTELU

A on 30.6.2000 osoittanut oikeusasiamiehelle kantelukirjoituksen Heinolan kaupungin jätemaksutaksaa koskevassa asiassa. A arvostelee haja-asutusalueen aluekeräysjärjestelmän piirissä oleville vapaa-ajan asunnoille ja vakinaisille asunnoille määrättyjen jätemaksujen keskinäistä suhdetta.

2 SELVITYS

Heinolan kaupunginhallitus ja Heinolan kaupungin tekninen palvelukeskus ovat antaneet selvityksensä kantelun johdosta. Kopiot selvityksistä liitetään tähän päätökseeni.

Sita Finland Oy Ab:n, joka toimii kaupungin urakoisijana, yksikönpäällikkö B yhtiön Heinolan yksiköstä on toimittanut tänne selvitystä yhtiön hinnoitteluun vaikuttavista tekijöistä aluekeräysjärjestelmässä.

3 RATKAISU

3.1 Heinolan kaupungin jätteenkuljetusjärjestelmä

Heinolan keskustan taajama-alueella on voimassa sopimusperusteinen jätteenkuljetus, jossa kukin jätteen haltija tekee sopimuksen haluamansa jätteenkuljetusyrityksen kanssa. Jätteenkuljetusyrityksen perimät maksut ovat yksityisoikeudellisia maksuja, joita kaupungin jätemaksutaksa ei koske.

Heinolan kaupungin haja-asutusalueella on sen sijaan kunnan järjestämä jätteenkuljetus, jossa jätteen haltija voi valita joko kiinteistökohtaisen kuljetuksen tai vaihtoehtoisesti liittyä kunnan aluekeräysjärjestelmään. Sita Finland Oy Ab huolehtii sekä kiinteistökohtaisesta kuljetuksesta että aluekeräysjärjestelmästä.

Jätteen haltija on velvollinen ilmoittamaan Sita Finland Oy Ab:lle, valitseeko hän kiinteistökohtaisen kuljetuksen vai liittykö hän aluekeräysjärjestelmään, ja ilmoittamaan myös kaikki jätemaksun määräämiseksi tarvittavat tiedot sekä niissä tapahtuneet muutokset.

3.2 Heinolan kaupungin jätemaksutaksa

Heinolan kaupungin tekninen lautakunta on päätöksellään 28.3.2000 § 90 hyväksynyt haja-asutusalueiden jätteenkuljetusurakan hoitajaksi Sita Finland Oy Ab:n. Jättemaksut perustuvat yhtiön urakkatarjoukseen sisältyneisiin ja sittemmin 1.6.2002 alkaen tarkistettuihin yksikköhintoihin, jotka ovat teknisen palvelukeskuksen selvityksen mukaan voimassa myös jättemaksutaksana. Taksan mukaiset jättemaksut ilmenevät tämän päätöksen liitteistä.

3.3

Kunnan jättemaksujen oikeudellinen arviointi

Urakasta ja jättemaksutaksasta päättäminen ovat eri asioita

Jotta kunta voisi periä jättemaksua, sen tulee perustua kunnan hyväksymään taksaan. Tällöin on syytä muistaa, että urakkatarjouksen hyväksyminen ja jättemaksutaksasta päättäminen ovat kaksi eri asiaa.

Taksan hyväksyminen kuuluu Heinolan kaupungissa tekniselle lautakunnalle, joka on 28.3.2000 päättänyt jätteenkuljetusurakasta. Toisin kuin tekninen palvelukeskus on selvityksessään esittänyt, asiassa ei ole voitu osoittaa, että tekninen lautakunta olisi urakkatarjouksen hyväksymisen lisäksi samalla päättänyt myös sitä vastaavan jättemaksutaksan hyväksymisestä.

Heinolan kaupungin tänne toimittaman selvityksen mukaan tekninen lautakunta on vasta 10.10.2000 § 289 hyväksynyt asianomaisen taksan. Sita Finland Oy Ab on kuitenkin ryhtynyt laskuttamaan jätteen haltijoita urakkatarjouksessa esitetyn hinnoittelun mukaan heti kun sopimuskausi oli 1.6.2000 alkanut.

Vapaa-ajan asuntojen ja vakinaisten asuntojen jättemaksujen keskinäinen suhde

Heinolan kaupungin teknisen lautakunnan 10.10.2000 hyväksymän ja sittemmin 28.5.2002 tarkistaman jättemaksutaksan mukaan vapaa-ajan asunnon jättemaksut vaihtelevat talouden koon ja jätteiden omatoimisen käsittelyn (kompostoi/ei kompostoi) mukaan 83,3 prosentista ja 91,6 prosenttiin vakinaisen asunnon maksusta.

Suomen Kuntaliiton selvityksen "Tietoja kuntien jätehuollosta, Kysely 2002" taulukosta 3.11 on laskettavissa, että alueellisten keräyspisteiden käyttömaksut olivat (ilman ALV) vapaa-ajan asuntojen osalta keskimäärin 48-52 prosenttia vakinaisten asuntojen maksuista riippuen siitä, kompostoitiko kiinteistöllä vai ei.

Vapaa-ajan asuntojen jättemaksujen suhde vastaavien vakinaisten asuntojen maksuihin on kaikissa maksuluokissa poikkeuksellisen korkea verrattuna muihin kuntiin ja oikeuskäytännössä hyväksytyihin maksuihin. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 19.5.1997 taltio 1200 Kemiön kunnan jättemaksutaksaa koskevassa asiassa vapaa-ajan asuntojen jättemaksujen suuruudeksi on hyväksytty 63-66 prosenttia vakinaisten asuntojen maksuista. Jos talouteen kuului vain yksi henkilö, vapaa-ajan asunnon maksu oli jopa korkeampi kuin vakinaisen asunnon maksu. Tähän vaikutti se, että vapaa-ajan asuntojen jättemaksuja ei ollut lainkaan porrastettu henkilöluvun mukaan. Oikeusasiamiehen päätöksessä 26.3.1999, dnro 362/4/96 on puolestaan katsottu lailliseksi jättemaksutaksaksi, jossa vapaa-ajan asuntojen jättemaksut olivat 70 prosenttia vastaavien vakinaisten asuntojen maksuista. Näissä tapauksissa erityispiirteinä voidaan todeta saariston erityisolot ja poikkeuksellisen suuren loma-asutuksen aiheuttama kapasiteetin lisäyksen tarve sekä uuden järjestelmän käynnistäminen (järjestetyn jätteenkuljetuksen laajentaminen koskemaan haja-asutusalueita).

Heinolan kaupungin teknisen lautakunnan 10.10.2000 hyväksymät jätemaksut ovat nousseet huomattavasti edellisvuosiin verrattuna. Nousu on kohdistunut erityisesti vapaa-ajan asuntojen maksuihin, jotka aikaisemmin olivat noin 50-65 prosenttia vastaavien vakinaisten asuntojen maksuista. Tekninen palvelukeskus on maininnut kustannuksia lisäävinä tekijöinä vapaa-ajan asuntojen suuren osuuden ja energiajätteen erilliskeräyksen alkamisen sekä aluekeräyspisteiden siivottomuuden kesäisin.

Yleisen elämäkokemuksen valossa on vaikea uskoa, että esimerkiksi kaksilapsinen vapaa-ajan asunnon omistava perhe aiheuttaisi Heinolan kaupungin jätemaksutaksan mukaisesti 91,6 prosenttia kaksilapsisen vastaavan vakinaisen asunnon omistavan perheen kustannuksista.

Teknisen keskuksen selvityksen mukaan kaupunki ei tarjouspyynnössään edellyttänyt selvitystä vakinaisen asunnon ja vapaa-ajan asunnon jätemaksun hinnan jakaantumisesta, vaan urakoitsija sai itse päättää siitä.

Sita Finland Oy Ab on yksityinen yritys, joka ei hoida perustuslain 109 §:ssä tarkoitettua julkista tehtävää. Yhtiön määrittelemien yksikköhintojen asianmukaisuuden arvioiminen ei näin ollen kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin. Kun tekninen lautakunta on kuitenkin hyväksynyt yhtiön tarjouksessa esitetyn hinnoittelun sellaisenaan kunnan jätemaksutaksaksi, yhtiön hinnoittelun tarkastelu on kuitenkin osaltaan tarpeen arvioitaessa kunnan jätemaksutaksan laillisuutta.

Yhtiön selvityksen mukaan vapaa-ajan asuntojen korkeat maksut johtuvat väärinkäytöksistä kesäaikana ja siitä, että nämä väärinkäytökset aiheuttavat yritykselle ylimääräisiä kustannuksia. Kesäasukkaiden ilmoitukset vapaa-ajan asuntojen henkilömääristä ovat yhtiön mukaan virheellisiä. Yhtiön mukaan 92 prosenttia vapaa-ajan asunnon haltijoista ilmoitti käyttäjien henkilömääräksi alle neljä henkilöä ja 87 prosenttia ilmoitti kompostoivansa eloperäisen jätteen, mikä ei yhtiön kokemusten perusteella ole mahdollista.

Yhtiön mukaan muita hintaa korottavia tekijöitä ovat ongelmajätteiden ja metalliromun erilliskeräys, rakennusjätteen suuri määrä ja suurten tavaroiden laittaminen kontteihin. Edelleen hintaa korottavat se, että energiajätteen lajittelu ei toimi kesällä, jolloin energiajäte joudutaan ajamaan kaatopaikalle. Yhtiön mukaan kuljettajat joutuvat siivomaan aluekeräyspisteitä jopa kerran viikossa, mikä tehdään ylimääräisenä työnä, johon tarvitaan kolme autoa. Yhtiön puolelta on tuotu esiin nyttemmin myös kuljetusmatkojen pidentyminen Pikijärven jäteaseman tultua suljetuksi.

Yhtiön mukaan myös ulkopaikkakunnilta tuodaan jätteitä aluekeräyspisteisiin. Toisinaan kiinteistökohtaiseen kuljetukseen liittyneetkin ovat saattaneet toimittaa oman jätemaksunsa pienentämiseksi jätteitä aluekeräyspisteisiin.

Ongelma saattaa kuitenkin olla enemmänkin siinä, että kunnan selvityksen mukaan vain 1550 vapaa-ajan asuntoa Heinolan kaupungissa sijaitsevista 2900:stä vapaa-ajan asunnosta on liittynyt järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Varsin todennäköisesti merkittävä osa liittymättä jääneistä vapaa-ajan asunnon haltijoista käyttää aluekeräyspisteitä. Maksut kuitenkin kohdistuvat vain liittyneisiin, jotka maksavat myös liittymättä jääneiden osuuden.

Teknisen palvelukeskuksen ja yhtiön selvityksissä on esitetty perusteita jätteenkuljetuksen kustannusten kasvuun aluekeräysjärjestelmässä. Nämä perusteet eivät kuitenkaan yksin selitä korotusten kohdistumista erityisesti vapaa-ajan asuntojen maksuihin. Vapaa-ajan asunnon jätemaksuja ei mielestäni voida kuitenkaan katsoa määrätyn selvästi jätelain mukaisen aiheuttamisperiaatteen tai

yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti. Teknisen lautakunnan päätöksiä 10.10.2002 ja 28.5.2002 ei siten ole pidettävä lainvastaisina.

4

TOIMENPIDE

Kiinnitän vastaisen varalle Heinolan kaupungin teknisen lautakunnan huomiota siihen, että jätemaksujen perimisen tulee perustua jätemaksutaksaan, jonka hyväksyminen tulee erottaa urakkatarjouksen hyväksymisestä. Taksaa hyväksyessä kunnan tulee ottaa huomioon, että jätemaksut on määrätty jätelaissa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Tämä puolestaan edellyttää, että kaupunki on selvittänyt urakoitsijan hinnoitteluperusteet, mikäli urakkatarjoukseen sisältyvät yksikköhinnat sellaisenaan hyväksytään myös jätemaksutaksana noudatettaviksi.

Otan omana aloitteenani erikseen tutkittavaksi, miten Heinolan kaupunki valvoo sitä, että myös haja-asutusalueen vapaa-ajan asunnot ovat jätelain 11 §:n 1 momentin mukaisesti liittyneet alueella järjestettyyn jätteenkuljetukseen.

Jäljennös tästä päätöksestäni lähetetään tiedoksi Suomen Kuntaliitolle.