



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Jätehuollon maksut – jätelain 9 luvun lähempää tarkastelua

Author(s): Määttä, Kalle

Title: Jätehuollon maksut – jätelain 9 luvun lähempää tarkastelua

Year: 2023

Version: Published version

Copyright ©2023 Edita Publishing.

Please cite the original version:

Määttä, Kalle (2023). Jätehuollon maksut – jätelain 9 luvun lähempää tarkastelua. *Edilex* 4.5.2023. <https://www.edilex.fi/artikkelit/30328>

Kalle Määttä

oa. ma. professori, OTT, Vaasan yliopisto

JÄTEHUOLLON MAKSUT – JÄTELAIN 9 LUVUN LÄHEMPÄÄ TARKASTELUA



Edilex 2023/14

Asiantuntija-artikkeli
Julkaistu 4.5.2023
www.edilex.fi/artikkelit/30328

SISÄLLYS

1	TAUSTAKSI.....	1
2	KUNNAN JÄTEMAKSU	2
2.1	VELVOLLISUUS JA OIKEUS JÄTEMAKSUN KANTAMISEEN.....	2
2.2	JÄTEMAKSUN TASOSTA	5
3	KUNNAN JÄTEMAKSUN PERUSTEET.....	6
4	JÄTEMAKSUN SUORITUSVELVOLLISUUS JA JÄTTEEN KULJETTAJAN KIRJANPITOVELVOLLISUUS	9
5	KUNNAN JÄTEMAKSUN MÄÄRÄÄMINEN.....	11
6	JÄTELASKU JA KUNNAN JÄTEMAKSUSTA TEHTÄVÄ MUISTUTUS.....	12
7	KUNNAN JÄTEMAKSUN SUORITTAMINEN JA PALAUTTAMINEN.....	13
8	KUNNAN JÄTEMAKSUA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN SOVELTAMINEN KUNTIEN OMISTAMAAN YHTIÖÖN.....	13
9	KIINTEISTÖN HALTIJAN JÄRJESTÄMÄSTÄ KULJETUKSESTA PERITTÄVÄ MAKSU.....	14
10	VIRHE JA HINNANALENNUS.....	15
11	PÄÄTTEEKSI.....	16

1 TAUSTAKSI

Jätelain (646/2011) 9 luvussa on useita säännöksiä, joilla säädetään tarkemmin jätehuollon maksuista yleisesti tai maksun eräistä yksityiskohdista. Tämän ohella on otettava huomioon monet muut jätelain säännökset, joilla on merkitystä jätehuollon maksuista säänneltäessä. Tässä esityksessä on tarkoitus luoda katsaus tähän säädöskokonaisuuteen ja keskeisimpiin tulkintaongelmiin, joita nämä maksut ovat aiheuttaneet taikka voivat aiheuttaa. Artikkelit keskittyvät lainopillisiin kysymyksiin.

Yksi keskeisistä haasteista jätelainsäädännössä ja siten myös jätelain 9 luvun analyysissä on lainsäädännön jatkuva muutostila. Nykyinen jätelaki tuli voimaan 1.5.2012¹. Toiseksi ja toisaalta sillä kumottiin jätelaki (1072/1993) eli vuoden 1993 jätelaki.² Siitä huolimatta, että näin tapahtui, oikeustila säilyi monin osin ennallaan³. Kolmanneksi kunnan jätemaksua koskevan jätelain 78 §:n muutos tuli

¹ Ks. lähemmin HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

² Jätelain 148 §. Ks. aikaisemmasta jätelaista ja jätemaksusta erityisesti HE 77/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta. Ks. myös Salo, Heikki – Snellman, Leo (1994). Jätelainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus. Kaiken lisäksi vuoden 1993 jätelakiin tehtiin muutoksia jo ennen vuonna 2012 voimaan tullutta jätelain uudistusta.

³ Lisäksi vuonna 1978 annettu jätehuoltolaki (673/1978) sisälsi säännöksiä, jotka säilytettiin vuoden 1993 jätelaisa. Viimeksi mainittu laki kumosi jätehuoltolain.

voimaan vuoden 2020 alussa. Tältäkin osin tosin oikeustila säilyi monin kohdin ennallaan. Neljänneksi jätelain 80, 80 a ja 81 §:ää koskevat muutokset tulivat voimaan 19.7.2021. Lainsäädännön muutosten takia lain soveltamisongelmaksi muodostuu se, missä määrin aikaisemmat lain esityöt ovat edelleen relevantteja ja toisaalta onko aikaisempaa lainsäädäntöä koskeva oikeuskäytäntö säilyttänyt edelleen merkityksensä.

Valtiosääntöoikeudellisesti kunnan jätemaksu on maksu eikä siis vero. Jäteverosta säädetään jäteverolaissa (1126/2010). Yleisellä tasolla jäteveropohja kohdistuu kaikkiin kaatopaikkoihin riippumatta kaatopaikan omistus- ja hallintasuhteista tai jätteen alkuperästä, kun taas jätemaksua voidaan kantaa kunnan järjestämästä jätehuollosta ja siihen liittyvistä suunnittelu-, neuvonta- ja muista tehtävistä kunnalle aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Hallituksen esityksessä HE 159/2010 vp jäteverolain muuttamiseksi korostettiin myös seuraavaa: ”Jätevero on niin sanottu kannustintyyppinen ympäristövero, jolla kerätään valtiolle verotuloja, mutta jonka ensisijaisena ympäristötavoitteena on jätteen kaatopaikkakäsittelyn väheneminen ja hyötykäytön lisääminen.” Sen sijaan kunnan jätemaksun ensisijaisena funktiona on täyskatteisuus eli jätehuollon aiheuttamien kustannusten rahoitus, mutta toisaalta jätetaksa voidaan toki laatia sellaiseksi, että jätemaksu kannustaisi jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä jätteen hyödyntämiseen⁴.

2 KUNNAN JÄTEMAKSU

2.1 VELVOLLISUUS JA OIKEUS JÄTEMAKSUN KANTAMISEEN

Lähtökohtana on kunnan⁵ velvollisuus kantaa järjestämästään jätehuollosta *täyskatteista jätemaksua*. Vuoden 1993 jätelain mukaan kunnalla oli sitä vastoin oikeus, muttei velvollisuutta jätemaksun kantamiseen. Julkisoikeudellisella kunnan jätemaksulla tulee kattaa sekä kunnalle että kunnan omistamalle yhtiölle tai muulle yksikölle kunnan lakisääteisestä jätehuollon järjestämistehtävästä aiheutuvat kustannukset. Palveluperustaisen jätemaksun on katsottu toteuttavan aiheuttamisperiaatetta⁶ paremmin kuin jätehuollon kustantaminen verovaroin.⁷

Kunnan jätemaksusta säädetään jätelain 78 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan *on perittävä* jätelain mukaisesti järjestämästään jätehuollosta jätemaksua, jolla katetaan sille tehtävän hoitamisen aiheutuvat kustannukset. Jätteen loppukäsittelystä perittävällä maksulla on katettava vähintään lain 21 §:ssä tarkoitettut kustannukset. *Jätehuollolla* tarkoitetaan jätteen keräystä⁸, kuljetusta⁹, hyö-

⁴ Ks. esimerkiksi HE 77/1993 vp. Ks. laajemmin veroista, maksuista ja veronluonteista maksuista *Määttä, Kalle*. Vero vai maksu: mietteitä veronluonteisista maksuista. Edilex-sarja 2017/7.

⁵ Vaikka laissa puhutaan kunnasta, sillä tarkoitetaan myös pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009) 2 §:ssä tarkoitettua kuntayhtymää ja muuta kuntayhtymää siltä osin kuin sille on annettu kunnalle jätelaissa tai sen nojalla säädettyjä tehtäviä (jätelain 6.2 §).

⁶ Ks. esimerkiksi KHO 19.5.1997 t. 1200, jossa valtuuston vahvistamaa taksaa ei pidetty jätelain mukaisen aiheuttamisperiaatteen ja yleisen yhdenvertaisuuden periaatteen vastaisena. Korkein hallinto-oikeus otti huomioon kunnalle jätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, huomattavan suuren vapaa-ajanasutuksen aiheuttaman kapasiteettilisäyksen merkityksen ympärivuotisten kustannusten lisäyksenä ja taksassa vahvistettujen maksujen markkamäärät, minkä vuoksi vapaa-ajan talouksien jätemaksuja ei voitu katsoa vahvistetun huomattavasti suuremmiksi kuin vakituksille talouksille vahvistetut maksut oli vahvistettu.

⁷ HE 199/2010 vp. Ks. lisäksi *Määttä, Kalle*. Jäteverolaki pähkinänkuoressa. Edilex-sarja 2022/1.

⁸ *Jätteen keräyksellä* tarkoitetaan jätteen kokoamista kiinteistön haltijan, kunnan, tuottajan, jakelijan tai muun järjestämään vastaanottopaikkaan omatoimista käsittelyä varten tai jätteen kuljettamiseksi käsittelyyn, mukaan lukien jätteen alustava lajittelu ja tilapäinen varastointi, jätelain 6.1 §:n 17 kohta. Keräyksen käsite kattaa myös jätteen syntypaikan ulkopuolella, jätteiden kokoamisen yhteydessä tapahtuvan jätteen alustavan lajittelun tai varastoinnin ennen jätteen kuljettamista käsiteltäväksi. Näin olen esimerkiksi apteekkien järjestämä lääkejätteiden vastaanotto ja käytöstä poistetuille kulutustuotteille järjestetyt kauppojen palautusjärjestelmät sekä niihin liittyvä jätteen tilapäinen varastointi katsotaan osaksi keräystoimintaa. HE 199/2010 vp.

⁹ Ks. jätteenkuljetukseen liittyen esimerkiksi KHO 2016:20 ja KHO 2018:34.

dyntämistä¹⁰ ja loppukäsittelyä¹¹, mukaan lukien tällaisen toiminnan tarkkailu ja seuranta sekä loppukäsittelypaikkojen jälkihoito ja toiminta välittäjänä (jätelain 6.1 §:n 16 kohta). Kunnan jätemaksulla tulee aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kattaa kaikki jätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset¹². Maksuun tulee muun muassa sisältyä jätteen kuljetuksesta kiinteistöltä sekä sekalaisen yhdyskuntajätteen, hyödyntämistä varten erilliskerätyn jätteen ja vaarallisen jätteen alueellisesta vastaanotosta ja käsittelystä aiheutuvat kustannukset. Siihen on sisällytettävä myös kunnan lakisääteisen jätehuoltovelvollisuuden hoitamiseksi tarvittavan infrastruktuurin rakentamiseen liittyvät pitkän aikavälin investoinnit.¹³

Jätelain 21 §:n mukaan jätteen loppukäsittelyn kustannuksiin ja siitä perittävään maksuun on sisällytettävä loppukäsittelylaitoksen tai -paikan perustamisen, käytön, käytöstä poistamisen, jälkihoidon ja ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) 59 §:ssä tarkoitetun vakuuden kustannukset sekä muut niihin rinnastettavat kustannukset¹⁴. Jätteiden loppukäsittelystä kaatopaikalla perittävään maksuun on sisällytettävä jälkihoidon arvioidut kustannukset vähintään 30 vuoden ajalta. YSL 59 § kuuluu seuraavasti¹⁵:

Jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, seuran, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Muun luvanvaraisen toiminnan harjoittajan on asetettava vastaavasti vakuus, jos toiminnassa syntyy merkittäviä määriä jätteitä. Vakuus voidaan jättää vaatimatta muuta kuin kaatopaikkatoimintaa harjoittavalta, jos vakuudella katettavat kustannukset toimintaa lopetettaessa ovat jätteen määrä, laatu ja muut seikat huomioon ottaen vähäiset. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden vaatimatta jättämisen edellytyksistä.

Velvollisuus vakuuden asettamiseen koskee paitsi jätteen käsittelytoiminnan harjoittajia myös muun luvanvaraisen toiminnan harjoittajia, joiden toiminnassa syntyy merkittäviä määriä jätteitä. Säännös koskee toimintoja, joissa jätteenkäsittely ei ole toiminnan pääasiallinen luvanvaraisuuden peruste. Vakuuden tarkoituksena on kattaa kustannukset, jotka muodostuvat toiminnassa syntyvien jätteiden jätehuollon järjestämisestä. Säännöksen on tarkoitus täsmentää, että jätevuokutta voidaan vaatia myös siltä osin, kun toiminnassa syntyvät jätteet kuuluvat tuotantotoiminnan piiriin ja kysymys ei ole kaatopaikkatoiminnasta.¹⁶

Sääntelyn taustalla on aiheuttamisperiaate, jonka mukaan jätehuollon kustannuksista vastaa jätteen tuottaja taikka sen nykyinen tai aiempi haltija.¹⁷ Velvollisuus periä maksu koskee kaatopaikkojen lisäksi myös muuta jätteen loppukäsittelyä. Loppukäsittelyn kustannusten mahdollisimman täydellinen kattaminen laitosten käyttäjiltä perittävillä maksuilla on keskeinen keino toimeenpantaessa jätehuollon etusijajärjestystä. Operatiivisen toiminnan (perustaminen, käyttö, käytöstä poistaminen) li-

¹⁰ Tyypillisiä esimerkkejä hyödyntämisestä ovat metallijätteiden hyödyntäminen metalliteollisuuden raaka-aineena, liuotinjätteiden regenerointi sekä tuhkien ja kuonien käyttö maarakentamisessa, HE 199/2010 vp.

¹¹ Jätteen loppukäsittelyä voi olla esimerkiksi vaarallisen jätteen poltto siihen erikoistuneessa polttolaitoksessa – siitä huolimatta, että poltossa saadaan talteen energiaa – jos toimen ensisijaisena tarkoituksena on jätteen vaaratomaksi tekeminen, HE 199/2010 vp.

¹² Ks. myös HE 77/1993 vp, jossa mainitaan, että esimerkiksi lajitellusta ja hyödynnettäväksi soveltuvasta jätteestä voidaan periä pienempää maksua kuin erottelamattomasta, hyödyntämiseen kelpaamattomasta jätteestä.

¹³ HE 199/2010 vp.

¹⁴ Ks. myös KHO 2017:24 (ään.).

¹⁵ YSL 59 §:n muutos on tullut voimaan 1.9.2022.

¹⁶ Ks. lähemmin HE 243/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 11 ja 18 luvun muuttamisesta.

¹⁷ Jätelain 20 §:ssä säädetään aiheuttamisperiaatteesta seuraavasti: ”Jätteen alkuperäinen tuottaja taikka nykyinen tai aiempi jätteen haltija vastaa jätehuollon kustannuksista mukaan lukien tarvittavasta infrastruktuurista ja sen toiminnasta aiheutuvat kustannukset.” Tässä yhteydessä on mainittu muun muassa keräysjärjestelmistä ja käsittelylaitoksista aiheutuvat investointi- ja ylläpitokustannukset. Toisaalta on otettava huomioon, että aiheuttamisperiaate kattaa kaikki jätehuollosta aiheutuvat kustannukset. HE 40/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

säksi maksuun on sisällytettävä loppukäsittelylaitosten hallinnoimisesta, mukaan lukien asianmukaisesta sulkemisesta ja jälkihoidon turvaavasta vakuudesta, aiheutuneet kustannukset.¹⁸

Kaatopaikan käyttäjiltä perittävään maksuun on kaatopaikoista annetun direktiivin mukaisesti sisällytettävä vähintään 30 vuoden jälkihoidosta aiheutuvat kustannukset. Säännös koskee kaikkia kaatopaikkoja ja muita jätteiden käsittelypaikkoja niiden omistussuhteista riippumatta. Kaatopaikoille toimitettavista jätteistä perittävät maksut perustuvat käytännössä liiketaloudellisiin päätöksiin, joihin valvontaviranomaisten ei edellytetä suoraan puuttuvan. Toiminnan kustannukset määräytyvät kaatopaikoista annettuun direktiiviin perustuvien, ympäristönsuojelulaissa, jätelaissa ja kaatopaikoista annetussa valtioneuvoston päätöksessä säädettyjen yleisten vaatimusten sekä ympäristöluvassa annettujen tapauskohtaisten määräysten perusteella. Kaatopaikan pitäjä kattaa toiminnasta aiheutuvat kustannukset kaatopaikalle toimitettavasta jätteestä perittävien maksuin. Jos kysymys on teollisuuden omassa toiminnassa syntyvän jätteen kaatopaikasta, jätteen loppukäsittelyn kustannukset sisällytetään yrityksen kirjanpitoon ja tilinpäätökseen kirjanpitolain (1336/1997) yleisten periaatteiden mukaisesti.¹⁹

Jätteen loppukäsittelyllä tarkoitetaan jätteen sijoittamista kaatopaikalle, polttoa ilman energian talteenottoa tai muuta näihin rinnastettavaa toimintaa, joka ei ole jätteen hyödyntämistä, vaikka toiminnan toissijaisena seurauksena on jätteen sisältämän aineen tai energian hyödyntäminen, mukaan lukien jätteen valmistelu loppukäsittelyä varten²⁰. Esimerkiksi yhdyskuntajätteen poltto on loppukäsittelyä, jos se ei täytä yhdyskuntajätteen polttolaitosten energiatehokkuutta koskevaa vaatimusta.²¹ Jätelain 5 §:n mukaan *jätteellä* tarkoitetaan taas ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä²². Jätteen yleinen määritelmä on voimassa olevassa laissa aikaisemman lain määritelmän mukainen²³.

Jätelain 78 §:n 1 momentin mukaan kunta voi periä jätemaksua myös lain 93 §:n 1 momentissa kunnan vastuulle säädetystä jäteneuvonnasta, 143 §:ssä säädetyn rekisterin ylläpidosta ja muista vastaavista jätehuollon järjestämiseen liittyvistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Jätelain 93.1 §:n mukaan kunnan on järjestettävä neuvontaa, tiedotusta ja valistusta lain 32 §:ssä tarkoitetussa toiminnassa syntyvän jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi, lajittelun tehostamiseksi, erilliskeräyksen lisäämiseksi ja jätehuollon asianmukaiseksi toteuttamiseksi sekä mainitusta toiminnasta aiheutuvan roskaantumisen ehkäisemiseksi.²⁴ Jätelain 143 § koskee puolestaan rekisteriä jätteen kuljetuksista ja biojätteen kuljettamisesta kiinteistöllä.²⁵ Muita vastaavia jätehuollon järjestämiseen liittyviä tehtäviä ovat muun ohella jätteen kuljetusten kilpailuttaminen, jätemaksujen laskutus ja muu vastaava jätehuollon järjestämiseen välittömästi liittyvä hallinnollinen työ. Valvontaviranomaisen työstä aiheutuvia kustannuksia ei voida kattaa jätemaksujen kertymällä.²⁶

¹⁸ HE 199/2010 vp.

¹⁹ HE 199/2010 vp.

²⁰ Jätelain 6.1 §:n 26 kohta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä muun muassa siitä, mitkä toimet ovat 1 momentin 26 kohdassa tarkoitettuja toimintoja, pykälän 3 momentti.

²¹ HE 199/2010 vp.

²² Jäteverolain 3.1 §:n mukaan *jätteellä* tarkoitetaan jätelain 6 §:n 3 momentin nojalla säädettyssä jäteluettelossa tarkoitettua esinettä tai ainetta, joka on jätelain 5 §:n 1 momentissa tai jätehuoltoa koskevan maakuntalain 2 §:ssä tarkoitettu jäte. Jätelain 6.3 §:ssä säädetään muun ohella, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä jätteiden luokittelusta vaarallisiin ja vaarattomiin jätteisiin.

²³ HE 199/2010 vp.

²⁴ Neuvonnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota elintarvikejätteen määrän vähentämiseen. Jätelain 32 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää jätehuolto. Ks. lähemmin HE 40/2021 vp.

²⁵ Jätelain 6.1 §:n 6 kohdan mukaan *biojätteellä* tarkoitetaan asumisessa, toimistoissa, ravintoloissa, tukkuliikkeissä, ruokaloissa, ateriapalveluissa, vähittäisliikkeissä ja muissa vastaavissa toiminnoissa syntyvää biologisesti hajoavaa elintarvike- ja keittiöjätettä, elintarviketuotannossa syntyvää vastaavaa jätettä sekä biologisesti hajoavaa puutarha- ja puisto-jätettä.

²⁶ HE 199/2010 vp. Ks. lisäksi Hämeenlinnan HAO 21.6.2001 01/0315/2, jossa kiinteistökohtaiseen jätteenkeräykseen liittymättömille kiinteistön haltijoille oli lähetetty kehoitus liittyä välittömästi jätehuollon piiriin ja samal-

2.2 JÄTEMAKSUN TASOSTA

Jätelain 78.2 §:n mukaan jätemaksun on vastattava kunnan tarjoamaa palvelutasoa ja mahdollisuuksien mukaan kannustettava jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä etusijajärjestyksen mukaiseen jätehuoltoon. Jätelain 8.1 §:n mukaan kaikessa toiminnassa on mahdollisuuksien mukaan noudatettava *etusijajärjestystä siten, että* ensisijaisesti on vähennettävä syntyvän jätteen määrää ja haitallisuutta. Jätelain 6.1 §:n 11 kohdan mukaan jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämisellä tarkoitetaan ”sellaista toimintaa ennen kuin tuotteesta tulee jätettä, jolla edistetään tuotteen uudelleenkäyttöä, pidennetään sen käyttöikää tai ehkäistään muulla tavoin jätteen syntymistä taikka vähennetään tuotteessa olevien haitallisten aineiden määrää tai syntyvän jätteen haitallisia ympäristö- ja terveysvaikutuksia”.²⁷ Jos jätettä kuitenkin syntyy, jätteen haltijan on ensisijaisesti valmistettava jäte uudelleenkäyttöä varten tai toissijaisesti kierrätettävä se. Jos kierrätys ei ole mahdollista, jätteen haltijan on hyödynnettävä jäte muulla tavoin, esimerkiksi sen hyödyntäminen energiana. Jos hyödyntäminen ei ole mahdollista, jäte on loppukäsiteltävä.

Maksujen tulee olla palvelutasoon nähden *tasapuolisia ja kohtuullisia* niin, ettei eri asiakkaita, asiakasryhmiä tai kunnan eri alueita aseteta perusteettomasti toisistaan poikkeavaan asemaan. Jätelain 78.2 §:n säännös tarkoittaa käytännössä myös sitä, että eri jätejakeiden jätehuollosta perittäviä maksuja voidaan porrastaa niin, että kierrätettävistä jätteistä perittäisiin suhteessa pienempää maksua kuin loppukäsiteltävistä jätteistä. Hinnoittelussa on kuitenkin vältettävä perusteetonta ristisubventiota eri jätejakeiden välillä ja huolehdittava siitä, että eri jätejakeiden käsittelystä jätteen tuottajalta perittävä kokonaishinta kattaa kustannukset täysimääräisesti.²⁸

Jätelain 78.3 §:n mukaan lain 33 §:ssä tarkoitettu kunnan *toissijaisesta jätehuoltopalvelusta* perittävä jätemaksu ei saa alittaa lain 32 §:n nojalla järjestetystä lajiltaan ja laadultaan vastaavan jätteen jätehuoltopalvelusta perittävää jätemaksua. Kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun edellytyksenä on se, että jätteen haltija pyytää palvelua muun palveluntarjonnan puutteen vuoksi ja että jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kunnan jätehuoltojärjestelmässä kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi. Pyyntö voi jätteen haltijan ohella esittää tälle jätehuoltopalvelua tarjoava yritys, jolloin pyyntö voi koskea jätteen käsittelypalveluja. Säännös soveltuu myös tilanteisiin, joissa yritys esittää kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua koskevan pyynnön esimerkiksi osana jätteen haltijalle tarjoamaansa rakennusurakkaa.²⁹

Edellä mainittu säännös on katsottu tarpeelliseksi, sillä kunnan toissijaisesta jätehuoltopalvelusta perittävän jätemaksun tulee kattaa jätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien kunnan jätelaitokselle jätteiden ja sivuvirtojen tietöalustan käytöstä sekä kunnan toissijaiseen jätehuoltopalveluun liittyvästä neuvonnasta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset. Kustannuksia ei tule kompensoida eikä kattaa kotitalouksilta perittävillä jätemaksuilla taikka markkinaehtoisen toiminnan tuloilla. Kunnan tulee myös määritellä jätelain 79 §:n nojalla hyväksymässään jätetaksassa kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua koskevat maksuperusteet mahdollisimman yksiselitteisesti.³⁰

Jätelain 78.4 §:n mukaan jätemaksu, jolla katetaan pykälän 1 momentissa tarkoitettu jäteneuvonnasta, rekisterin ylläpidosta ja muista vastaavista jätehuollon järjestämiseen liittyvistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset, voidaan periä erillisenä *perusmaksuna*. Perusmaksulla voidaan kattaa myös vaarallisen jätteen ja muun jätteen alueellisten vastaanottoaikojen perustamisesta ja ylläpidosta

la lasku laiminlyönnistä aiheutuneista valvonta- ja toimistokuluista. Valvonta- ja toimistokuluista päätettiin periä 150 markkaa taloudelta. Kysymyksessä oleva laiminlyönnin varalta asetettu maksu ei ollut jätelaissa tarkoitettu jätemaksu. Maksun periminen ei perustunut muutoinkaan jätelain määräyksiin.

²⁷ Ks. myös HE 77/1993 vp, jossa todetaan, että laki mahdollistaa jätemaksun porrastamisen jätemaksun siten, että esimerkiksi lajitellusta ja hyödynnettäväksi soveltuvasta jätteestä peritään omakustannusarvoa pienempää maksua ja erottelemattomasta, hyödyntämiseen kelpaamattomasta jätteestä vastaavasti korkeampaa maksua.

²⁸ Ks. myös HE 199/2010 vp.

²⁹ Ks. lähemmin HE 248/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta.

³⁰ HE 248/2018 vp.

kunnalle aiheutuvat kustannukset. *Vaarallisella jätteellä* tarkoitetaan jätettä, jolla on jokin vaarallinen ominaisuus (*vaaraominaisuus*)³¹. Edellä mainituista palveluista on käytännössä mahdotonta periä jätteen aiheuttamisperiaatteen mukaista palvelun käytön määrään perustuvaa maksua, koska palvelun käyttöä ja kohdentumista yksittäisille asiakkaille ei voida määrittää tai valvoa. Kiinteän perusmaksun periminen kaikilta jätteen tuottajilta on perusteltua, jos palvelut järjestetään kattavasti koko kuntaa koskevana ja jätteen haltijoilla on halutessaan tilaisuus käyttää hyväkseen kunnan tarjoamia palveluja. Perusmaksu voi myös olla osa muuta jätemaksua. Joissakin tapauksissa jätemaksu voi koostua yksinomaan perusmaksusta. Tämä voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun jätteen kuljetus järjestetään kunnassa jätelain 37 §:n mukaisesti kiinteistön haltijan järjestämänä kuljetuksena.³²

Jätelain 78.5 §:n mukaan jätemaksulla saa kerätä *enintään kohtuullisen tuoton pääomalle*. Säännöksen tarkoituksena on osaltaan varmistaa, että maksu perustuu jätehuollon todellisiin kustannuksiin pitkän aikavälin investoinnit mukaan lukien. Säännös ehkäisee ennalta myös jätehuollosta perittävien maksujen käyttöä piiloverotukseen. Kohtuullisen tuoton arviointi vaatii tapauskohtaista harkintaa. Tämän vuoksi ei ole mahdollista esittää yleisesti, minkä suuruista tuottoa pidetään kohtuullisena. Esimerkiksi energiamarkkinoiden tuoton kohtuullisuuden valvonnassa on määritetty menetelmät toimintaan sitoutuneen pääoman arvostamisesta, sitoutuneen pääoman kohtuullisen tuoton ja verkkotoiminnan tuloksen määrittämisestä sekä toiminnan tehokkuuden huomioon ottamisesta. Kohtuullisen tuotto-tason arvioinnissa otetaan yleensä huomioon myös toiminnan riskit verrattuna muihin liiketoimintoihin.³³

3 KUNNAN JÄTEMAKSUN PERUSTEET

Jätelain 79 §:ssä säädetyn pääperiaatteen mukaan kunnan jätemaksu määräytyy sen perusteella, minkä verran asiakas käyttää kunnan jätehuoltopalveluja. Sitä vastoin säännönmukaisessa jätteen kiinteistöittäisessä keräyksessä jätteen kuljetusmatkaa ei voida käyttää maksun määräytymisperusteena, koska kansalaisten tasavertaisen kohtelun toteuttamiseksi saman kunnan alueella asuvilta perittävien jätemaksujen ei tule olla riippuvaisia etäisyydestä jätteen käsittelypaikkaan.³⁴ Oikeudellisesti merkitystä ei ole toisaalta sillä, mitä nimitystä suorituksesta käytetään. Näin ollen maksun määräytymisperusteiden hyväksyttävyyttä on arvioitava yksinomaan jätelain asianomaisten säännösten perusteella.

Jätelain 79.1 §:n mukaan kunnan jätemaksun perusteita ovat *jätteen laji, laatu, määrä ja noutokerrat*. Perusteina voidaan lisäksi ottaa huomioon jätteen keräys- ja kuljetusolot kiinteistöllä ja noutoalueella, kunnan keräysvälineiden käyttö sekä kuljetusmatka kuljetettaessa jäte yksittäisenä kuljetuksena. Jätemaksun perusteina voidaan käyttää myös kiinteistöllä asuvien henkilöiden määrää, kiinteistön käyttötarkoitusta tai muuta vastaavaa perustetta, jos jätteen määrää tai laatua on vaikea luotettavasti selvittää tai jos se on tarpeellista ympäristö- tai terveyshaittojen ehkäisemiseksi tai jätehuollon järjestämiseksi. Viimeksi mainittu voi tulla kysymykseen esimerkiksi haja-asutusalueella usealle jätteen haltijalle järjestettyyn yhteiseen vastaanottopaikkaan tuodun jätteen jätehuollosta perittävien maksujen kohdentamisessa eri kiinteistöille ilman, että paikkaan tuotujen yksittäisten jäte-erien määrää olisi tarpeen erikseen mitata. Tällaisista palveluista on käytännössä mahdotonta periä palvelun määrään perustuvaa maksua, koska palvelun käyttöä ja kohdentumista yksittäisille asiakkaille ei voida määrittää tai valvoa. Unionin tuomioistuimen mukaan jätemaksujen perusteet voidaan kansallisessa

³¹ Sitä vastoin vaarattomalla jätteellä tarkoitetaan jätettä, jolla ei ole vaaraominaisuuksia. Jätelain 6.1 §:n 1 kohta. Ks. myös HE 40/2021 vp.

³² HE 199/2010 vp. Jätelain 37 §:n mukaan kunta voi päättää, että lain 32 §:n 1 momentissa tarkoitettu toiminnassa syntyvän sekalaisen yhdyskuntajätteen ja pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen saostus- ja umpisäiliölaitteen kiinteistöittäinen kuljetus järjestetään kunnassa tai sen osassa erikseen säädetyllä tavalla.

³³ HE 199/2010 vp.

³⁴ HE 199/2010 vp.

lainsäädännössä määrittää myös muun kuin todellisuudessa tuotetun jätteen määrän tai laadun perusteella, esimerkiksi kiinteistön henkilömäärän tai käyttötarkoituksen perusteella (C-254/08). Voimassa olevaa maksuperustetta koskeva sääntely vastaa pitkälti vuoden 1993 jätelain mukaista oikeustilaa³⁵.

Oikeuskäytännössä on tullut vastaa kysymys siitä, onko *ulkopaikkakuntalaisen vapaa-ajan asunnon osalta suurempi jätemaksu* määrätty jätelain vastaisesti. Kunnan jätetaksan mukaan ulkopaikkakuntalaisen omistaman vapaa-ajan asunnon jätemaksu oli 236 markkaa vuodessa, mutta jos vapaa-ajan asunnon omistaja asui samassa kunnassa, taksan mukainen jätemaksu oli 118 markkaa vuodessa. Henkilölle oli ulkopaikkakuntalaisena määrätty korkeampi jätemaksu hänen kunnassa omistamansa vapaa-ajan asunnon osalta. Hän valitti hallinto-oikeuteen ja vaati jätemaksun alentamista katsoen, että ulkopaikkakuntalaiset on asetettu perustuslain vastaisesti eriarvoiseen asemaan jätemaksuja määrättäessä. Hallinto-oikeus alensikin ulkopaikkakuntalaiselle määrätyn jätemaksun 118 markkaan. Hallinto-oikeus korosti, että jätemaksun määräämisen yleiset perusteet oli säädetty jätelaissa eikä jätemaksun määräämisen perusteena voi olla pelkästään se, missä jätteenhaltijan kotikunta on. Kunta ei ollut myöskään esittänyt jätelakiin perustuvaa syytä määrätä vapaa-ajan asunnon jätemaksu pienemmäksi vakituisesti kunnassa asuvan osalta. Jätemaksu oli ulkopaikkakuntalaisen osalta näin ollen jätelain vastainen.³⁶

Edellä mainittu on paikallaan suhteuttaa vuosikirjaratkaisuun KHO 2002:22 (ään.), jossa lähtökohtana oli se, että vapaa-ajan kiinteistön jätemaksun määräämisen perusteena ei sinänsä voi olla se seikka, missä kiinteistön haltijan vakituinen asunto sijaitsee. Hyväksytyn taksan mukaan ne kiinteistön haltijat, joilla oli vakituinen asunto Jätehuolto Oy:n toiminta-alueella, joutuivat maksamaan huoneistojen lukumäärään perustuvan ekomaksun, jonka suuruus yhden-kahden huoneiston asuinkiinteistöltä oli 150 markkaa lisättynä arvonlisäverolla. Tähän nähden ja ottaen huomioon, että vapaa-ajan kiinteistöiltä perittävä ekomaksu 70 markkaa lisättynä arvonlisäverolla oli olennaisesti alempi kuin edellä mainittu huoneistojen lukumäärään perustuva ekomaksu, ei ekomaksua kuitenkaan voitu pitää jätelain vastaisena. Taksan mukaista vuodelta 1999 maksuunpantua 70 markan suuruista kiinteätä jätemaksua lisättynä arvonlisäverolla ei voitu myöskään pitää kohtuuttoman suurena. Näin ollen perusteita henkilölle vuodelta 1999 määrätyn ekomaksun poistamiseen ei ollut.³⁷ Ratkaisussa KHO 26.8.2002 t. 1956 lähdettiin myös siitä, että vapaa-ajan kiinteistön jätemaksun määräämisen perusteena ei voinut olla se seikka, missä kiinteistön haltijan vakituinen asunto sijaitsee. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että taksan mukaan määrätty jätemaksu asetti henkilön ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan vakituisten asukkaiden kanssa. Tämä virheellinen taksan määräytymisperuste oli ollut omiaan johtamaan siihen, että henkilölle maksuunpantu jätemaksu oli muodostunut suuremmaksi kuin se muuten olisi ollut.³⁸

Yleinen yhdenvertaisuus on noussut jätemaksun yhteydessä muutoinkin esille, kuten ratkaisu Hämeenlinnan HAO 8.12.2000 00/484/2 osaltaan kuvastaa. Kunta oli hyväksynyt jätemaksutaksan, jonka mukaan erityinen hyöty- ja ongelmajätemaksu perittiin niiltä jätteen haltijoilta, jotka oli vapautettu velvollisuudesta liittyä järjestettyyn jätteenkuljetukseen, mutta ei niiltä, jotka olivat tähän kuljetukseen liittyneet. Perusteluna maksuvelvollisten erilaiselle kohtelulle ilmoitettiin, että sopimusperus-

³⁵ HE 199/2010 vp. Ks. myös HE 77/1993 vp.

³⁶ Turun HAO 14.12.1999 99/1050/1 (ään.). Sitä vastoin vähemmistöön jäänyt jäsen katsoi, että ulkopaikkakuntalaisen vapaa-ajan asunnon jätemaksu ei ollut kohtuuton eikä esitetyllä perusteella jätelain vastainen.

³⁷ Ks. toisaalta Keski-Suomen LO 29.5.1996 301, jossa lääninoikeus totesi, että kunnanvaltuuston hyväksymän taksan mukaan vakituisten asuinkiinteistön jätehuoltomaksu oli 165 markkaa vuodessa ja loma-asuntokiinteistön maksu 116 markkaa vuodessa. Lääninoikeus otti ratkaisussaan huomioon sen, että kunnanvaltuuston hyväksymän taksan mukaan loma-asuntokiinteistön jätehuoltomaksu oli noin 30 prosenttia alempi kuin vakituisten asuinkiinteistön maksu ja katsoi, ettei henkilölle määrättyä maksua ollut pidettävä kohtuuttoman suurena.

³⁸ Ks. myös KHO 23.8.2002 t. 1942 ja KHO 3.2.2004 t. 187. Viimeksi mainitussa tapauksessa oli kyse siitä, että sellainen kunnassa vakituisesti asuva, joka omisti kunnan alueella käytössään olevan kesäasunnon, maksoi jätemaksua vain vakituudesta asunnostaan. Jätemaksun katsottiin asettavan vapaa-ajan asunnon omistajat ilman hyväksyttävää perustetta keskenään eriarvoiseen asemaan.

teiseen jätteenkuljetukseen kuljetusmaksuun sisältyi myös maksu hyöty- ja ongelmajätteiden käsittelystä. Tämän maksun osuutta ei kuitenkaan erikseen määritelty. Näin järjestettynä maksut eivät perustuneet eri maksuvelvollisryhmien osalta samoihin yleisiin perusteisiin eivätkä hyöty- ja ongelmajätteiden käsittelystä kunnalle aiheutuvista kustannuksista perittävät maksut muodostuneet perusteiltaan yhtäläisiksi. Taksa oli tämän vuoksi yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen ja siten lainvastainen. Jätteenhaltija X oli vapautettu velvollisuudesta liittyä järjestettyyn jätteenkuljetukseen. X:n valituksen johdosta hallinto-oikeus kumosi ja poisti X:lle määrätyn hyöty- ja ongelmajättemaksun, koska maksun määräämisessä ei ollut voitu soveltaa lainvastaista jätemaksutaksaa.

Vuoden 1993 jätelain aikaisesta oikeuskäytännöstä voidaan mainita myös lääninoikeuden ratkaisu Pohjois-Karjalan LO 7.4.1997 180. Ratkaisun taustalla oli se, että kunta kantoi jätemaksutaksaan perustuen jätehuollon järjestämisestä muun ohella niin sanotun ekopistemaksun hyötyjätteen osalta. Ekopisteeseen jätteenhaltija saattoi tuoda esimerkiksi paperijätettä. Henkilö valitti asiasta lääninoikeuteen vaatien muun muassa maksuunpanon kumoamista sillä perusteella, että loma-asunnon osalta ei syntynyt lainkaan ekopisteeseen vietävää jätettä. Lääninoikeuden mukaan jätemaksu oli sanotun jätteen osalta määrätty taksassa jätelaissa tarkoitetulla perusteella. Kun otetaan lisäksi huomioon jätelaissa kunnalle säädetyt tehtävät, joiden kattamiseen jätemaksua oli oikeus periä, kiinteistöllä muodostuvan jätteen määrällä ei sinänsä ollut merkitystä kyseisen maksun maksuvelvollisuuteen. Merkitystä ei liioin ollut sillä, toimitetaanko käytännössä jätettä kiinteistöltä keräyspisteisiin vai ei. Riittävää oli, että jätteenhaltijalle oli järjestetty tällainen mahdollisuus. Kun jätemaksutaksassa ekopistejätemaksu oli määrätty pääasiassa muulla kuin jätteen määrän perusteella ja maksussa oli otettu jossain määrin huomioon erilaisessa asuinkäytössä olevien kiinteistöjen erilaiset hyötyjätteen määrät, lääninoikeus katsoi, että taksan mukaan määrättyä jätemaksua ei ollut pidettävä kohtuuttoman suurena eikä henkilölle maksuunpantua maksua ollut määrättävä taksasta poikkeavasti.³⁹

Jätelain 79.2 §:n mukaan *perusmaksun* perusteita ovat kiinteistöllä asuvien henkilöiden lukumäärä tai kiinteistön käyttötarkoitus taikka muu vastaava peruste. Perusmaksu voidaan määrätä kiinteistö- tai talouskohtaisena. Esimerkiksi vakituiselta ja vapaa-ajan asuinkiinteistöltä voidaan periä erisuuruista perusmaksua. Ratkaisussa KHO 26.8.2002 t. 1956 on kuitenkin pidetty kansalaisten yhdenvertaisuuden vastaisena taksaa, jonka nojalla maksu voisi olla eri suuruinen sillä perusteella, onko vapaa-ajankiinteistö samassa vai eri kunnassa kuin asuinkiinteistö. Vapaa-ajan asuinkiinteistöillä ja muilla vain osan vuodesta käytössä olevilla tai pitkäaikaisesti käyttämättä olevilla kiinteistöillä tulee myös olla oikeus palvelun keskeytykseen, ja ne voidaan vapauttaa jätemaksusta siltä ajalta, kun kiinteistö on käyttämättä. Perusmaksu voidaan periä kiinteistö- tai talouskohtaisena.⁴⁰

Jätelain 79.3 §:n mukaan jätemaksun perusteista määrätään tarkemmin kunnan hyväksymässä *jätetaksassa*. Kunnan on tiedotettava jätetaksasta yleisesti siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Kunnan on myös tiedotettava vuosittain kunnan asukkaille ja muille jätehuoltopalvelujen käyttäjille jätemaksun ja mahdollisen perusmaksun kertymästä sekä siitä, mihin kertymää on käytetty. Tiedot jätetaksasta, maksun kertymästä ja sen käytöstä on oltava saatavilla tietoverkossa.⁴¹ Momentissa on osaltaan haluttu varmistaa kunnan jätemaksun läpinäkyvyys⁴². Oikeuskäytännöstä on paikallaan mainita vuosikirjaratkaisu KHO 2022:141, jossa tähdennettiin, että kunnille on jätetty harkintavaltaa ensinnäkin sen suhteen, miten jätemaksujen perusteet määrätään kunnan hyväksymässä taksapäätöksessä, ja toiseksi sen suhteen, mitkä kustannukset sisällytetään niihin kunnalle jätehuollon järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin, jotka maksuilla on jätelain 78 §:n 1 momentin mukaisesti tarkoitus kattaa.

³⁹ Ks. myös KHO 1986-A-II-93, jossa jätehuoltomaksu oli suoritettava käsittelymaksun ohella, vaikka keräilyväline oli noudettaessa tyhjä. Ratkaisu koskee kumottua jätehuoltolakia (673/1978).

⁴⁰ HE 199/2010 vp.

⁴¹ Ks. myös Keski-Suomen LO 18.9.1996 515, jossa lääninoikeus lausui, että kaupungin toimesta tapahtuva jätteen keräily kaupungin alueella oli jätelaissa kunnalle säädetty julkisoikeudellinen tehtävä, ja että jätemaksu oli julkisoikeudellinen maksu, joka tuli voimaan, kun sen määräämisen perusteet sisältävä taksa on hyväksytty tai taksassa määrättyinä myöhempänä voimaantulopäivänä.

⁴² HE 199/2010 vp.

Pykälän 4 momentin mukaan *vaikuttamismahdollisuuksien* varaamisesta jätetaksan hyväksymistä koskevan asian käsittelyssä säädetään hallintolain (434/2003) 41 §:ssä. Viimeksi mainitun pykälän mukaan, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla. Toisaalta asian vireilläolosta ei tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Vaikuttamismahdollisuuksien henkilöllinen ulottuvuus kohdistuu elinympäristöä koskevissa asioissa lähinnä niihin, jotka asuvat tai pysyvästi oleskelevat päätöksenteon kohteena olevalla alueella taikka muutoin merkittävässä määrin käyttävät ympäristöä. Lyhytaikaista ja epäsäännöllistä oleskelua ei sen sijaan pidetä sellaisena ympäristön käyttämisenä, joka perustaa henkilölle oikeuden vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitetaan sitä, että puheena olevassa pykälässä tarkoitetuille henkilöille varataan tilaisuus esittää asiasta mielipiteensä sekä mahdollisuus saada tietoja käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.⁴³ Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2019:171 jätehuoltolautakunta oli päättänyt eri kuljetusjärjestelmästä kuin oli esitetty kuulutusaikana nähtävillä olleessa virkatyönä laaditussa selvityksessä. Päätöksenteon kohteena olevien alueiden asukkaille ja muille, joiden oloihin jätteenkuljetusta koskevalla päätöksellä oli huomattava vaikutus, olisi tässä tilanteessa tullut varata vaikuttamismahdollisuus myös päätöksenteon keskeiseksi perusteeksi otetusta uudesta selvityksestä tai selvityksen johdosta tehdyistä uusista päätelmistä.

4 JÄTEMAKSUN SUORITUSVELVOLLISUUS JA JÄTTEEN KULJETAJAN KIRJANPITOVELVOLLISUUS

Jätelain 80.1 §:n mukaan kunnan jätemaksun on velvollinen suorittamaan kiinteistön haltija tai muu jätteen haltija, jonka jätteen jätehuollon kunta järjestää. *Kiinteistön haltijalla* tarkoitetaan kiinteistön omistajaa tai vuokraoikeuden haltijaa⁴⁴, kun taas *jätteen haltijalla* tarkoitetaan jätteen tuottajaa, kiinteistön haltijaa tai muuta, jonka hallussa jäte on⁴⁵. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä myös määräysvaltaa jätteeseen käyttävä toimija on voitu katsoa jätteen haltijaksi, vaikka tällä ei ole ollut jätettä fyysisesti hallussaan. Pykälän 2 momentin mukaan, jos jätteen kuljetuksen järjestää lain 37 §:ssä tarkoitettulla tavalla kiinteistön haltija, kunta voi periä maksun jätteen käsittelystä jätteen kuljettajalta.⁴⁶ Vastaava säännös sisältyi vuoden 1993 jätelakiin⁴⁷.

Oikeuskäytännössä on tullut vastaan ensinnäkin kysymys siitä, onko kiinteistön omistava osakeyhtiö jätelain tarkoittama jätteen haltija myös kiinteistöllä sijaitsevien loma-asuntojen osalta. Ratkaisun Turun HAO 21.9.2004 04/0293/1 taustalla oli se, että osakeyhtiö omisti rantakaavoitetun kiinteis-

⁴³ Ks. lähemmin HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

⁴⁴ Jätelain 6.1 §:n 12 kohta. Ratkaisussa Helsingin HAO 16.11.1999, t. 99/5040/5 otettiin kantaa kiinteistön omistajan ja kiinteistön haltijan käsitteisiin. Hallinto-oikeus totesi, että kiinteistön haltijalla tarkoitetaan jätelainsäädännössä kiinteistön omistajaa tai omistajan vertaista haltijaa tai sitä, joka hallitsee kiinteistöä vuokraoikeuden nojalla. Koska kyseessä olevien säännösten sanamuodosta tai perusteluista ei muuta hallinto-oikeuden mukaan ilmennyt, säännöksissä mainitut tahot ovat toisensa poissulkevia vaihtoehtoja. Kiinteistön vuokraaminen tarkoitti sen hallinnan luovuttamista ulkopuoliselle.

⁴⁵ Jätelain 6.1 §:n 11 kohta. Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2017:53 yhtiön toiminta oli konkurssin takia loppunut ja toiminnasta oli jäänyt jättekemikaaleja ja muita vaaralliseksi luokiteltavia jätteitä laitosalueille. Yhtiön konkurssipesä oli jätteen haltijana jätelain säännösten mukaisesti vastuussa jättekemikaalien ja muun vaaralliseksi luokiteltavan jätteen toimittamisesta asianmukaiseen käsittelylaitokseen. Ks. myös KHO 2003:51.

⁴⁶ Ks. myös HE 40/2021 vp.

⁴⁷ HE 199/2010 vp.

tön, jonka kortteihin ja tontteihin jaetulla maa-alueella sijaitsee 46 loma-asuntoa. Osakkeet tuottivat oikeuden loma-asuntotontin hallintaan ja sen rakennusoikeuteen. Asunnot olivat osakkeenomistajien omistuksessa. Yhtiön hallinnassa oli kortteleiden osakkeenomistajien hallintaan kuulumattomat maa-alueet, kortteleiden väliin jäävät retkeily- ja ulkoilualueet, uimaranta-alue sekä alueen eteläiseen kärkeen jäävä maa- ja metsätalousalue. Hallinto-oikeus katsoi, että osakeyhtiö ei ollut kysymyksessä olevien loma-asuntojen osalta jätelain tarkoittama jätteen haltija vaan kukin osakkeen omistaja on jätteen haltija omistamansa loma-asunnon osalta. Yhtiölle ei siten voitu määrätä hyöty- ja ongelmajättemaksua erillisistä loma-asunnoista. Yhtiölle oli määrättävä jätemaksu ainoastaan omistamastaan kiinteistöstä jätetaksan liike- ja teollisuuskiinteistöltä sekä muulta niihin rinnastettavalta kiinteistöltä.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2003:62 oli kysymys aikaisemman kaivoslain (503/1965) 5 §:n mukaisella valtausalueella harjoitettavan kaivaustoiminnan yhteydessä muodostuneesta ominaisuudeltaan, koostumukseltaan ja määrältään asumisessa syntyvään jätteeseen rinnastettavasta jätteestä eli yhdyskuntajätteestä, jonka osalta kunta oli järjestänyt aluekeräyspisteisiin perustuvan jätteenkuljetuksen. Kaivostoiminnan harjoittaja oli toiminnassa syntyneen yhdyskuntajätteen osalta jätelaissa tarkoitettu jätteenhaltija, joka oli jätelain nojalla velvollinen liittymään alueella järjestettyyn jätteenkuljetukseen, jollei kunta laissa säädettyjen edellytysten täytyessä vapauttanut häntä liittymisvelvollisuudesta.

Ratkaisussa Turun HAO 26.6.2008 08/0210/1 oikeuskysymyksenä oli puolestaan se, voidaanko käytettävissä olevasta mutta *käyttämättömäksi ilmoitetusta vapaa-ajan kiinteistöstä* määrätä ekomaksu. Henkilö oli vaatinut jätemaksun poistamista sillä perusteella, että vapaa-ajan kiinteistö oli käyttämätön. Hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, että koska kiinteistöllä oli käytettävissä oleva vapaa-ajan asunto, henkilö oli velvollinen kiinteistön omistajana suorittamaan jätemaksun.⁴⁸

Oikeuskäytännössä on tullut vastaan myös kysymys siitä, *oliko laskusaatavaan perustuva maksu jätelaissa tarkoitettu jätemaksu*. Vuosikirjaratkaisun KHO 2022:141 taustalla oli se, että kuntien jätehuoltoviranomaisena toimiva lautakunta oli määrännyt, että lautakunnan toiminta-alueelta jätteitä vastaanottaneen osakeyhtiön oli jätteen haltijana maksettava jätelaissa tarkoitettuna jätemaksuna lasku, joka koostui jätehuoltoviranomaisen toimintakuluista mainitun vuoden ajalta. Lasku viivästyskorkoineen oli sittemmin ulosmitattu julkisoikeudellisena saatavana. Asiassa oli ratkaistava muun muassa, oliko lautakunnan määräämässä laskusaatavaan perustuvassa maksussa ollut kysymys jätelaissa tarkoitettuna jätemaksusta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan laskusaatavaan perustuvassa maksussa ei ollut kysymys sellaisesta jätelaissa tarkoitettuna kunnan hyväksymään jätetaksan perustuvasta jätemaksusta, joka olisi samalla ollut suoraan lain nojalla ulosottokelpoinen⁴⁹. Korkein hallinto-oikeus myös totesi, että pelkästään siitä, että laskuun oli sisällytetty lautakunnan toimialueen jätehuollon hoitamisesta aiheutuneita kustannuksia, ei seurannut, että laskusaatavaa olisi tullut pitää jätelaissa tarkoitettuna jätemaksuna. Myöskään sillä seikalla, oliko yhtiötä mahdollisesti tullut pitää jätelaissa tarkoitettuna jätteen haltijana, ei ollut oikeudellista merkitystä arvioitaessa sitä, oliko mainittua yhtiölle määrättyä maksua pidettävä jätelaissa tarkoitettuna jätemaksuna.

Jätelain 80.2 §:ää silmällä pitäen on paikallaan huomata, että jos kunta perii jätteen käsittelystä maksun 37 §:ssä tarkoitettuna jätteen kuljettajalta, on *kuljettajan pidettävä kirjaa* jätteen käsittelystä asiakkailtaan perityistä maksuista sekä annettava näitä koskevat tiedot pyynnöstä kunnan jätehuoltoviranomaisen nähtäväksi (jätelain 80 a §). *Jätteen kuljettajalla* tarkoitetaan sitä, joka vastaa jätteen kuljetuksesta (jätelain 6.1 §:n 13 kohta). *Jätteen käsittelyllä* tarkoitetaan puolestaan jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä, mukaan lukien hyödyntämisen tai loppukäsittelyn valmistelu (jätelain 6.1 §:n 27 kohta). *Jätteen hyödyntämisellä* tarkoitetaan toimintaa, jonka ensisijaisena tuloksena jäte käytetään hyödyksi tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että sillä korvataan kyseiseen tarkoitukseen muutoin käytettäviä aineita tai esineitä, mukaan lukien jätteen valmistelu tällaista tarkoitusta varten (jätelain 6.1 §:n 23 kohta).

⁴⁸ Ks. myös KHO 9.10.2001 t. 2417.

⁴⁹ Ks. myös jätelain 145 §.

Kirjanpitovelvollisuutta koskeva säännös on tarpeellinen vain kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa, joka jätelajeittaisten siirtymäaikojen jälkeen voi koskea enää sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen kuljetusta⁵⁰. *Yhdyskuntajätteellä* tarkoitetaan vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvää jätettä, mukaan lukien paperi-, kartonki-, lasi-, metalli-, muovi-, tekstiili- ja biojäte sekä käytöstä poistetut sähkö- ja elektroniikkalaitteet, paristot, akut ja suurikokoiset esineet, sekä laadultaan siihen rinnastettavaa hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä, ei kuitenkaan saostus- ja umpisäiliölietettä. *Sekalaisella yhdyskuntajätteellä* tarkoitetaan taas yhdyskuntajätettä, joka jää jäljelle, kun jätteestä on sen syntypaikalla kerätty erilleen jätelajeittain yksilöidyt jakeet. *Saostus- ja umpisäiliölietteellä* tarkoitetaan puolestaan talousjätevedestä saostussäiliössä, umpisäiliössä, pienpuhdistamossa tai muussa vastaavassa käsittelyjärjestelmässä muodostuvaa lietettä. Määritelmät ilmenevät jätelain 6.1 §:stä.

5 KUNNAN JÄTEMAKSUN MÄÄRÄÄMINEN

Jätelain 81.1 §:n mukaan kunnan jätehuoltoviranomainen määrää jätemaksun kunnan hyväksymän jätetaksan mukaisesti. *Kunnan jätehuoltoviranomaisesta* säädetään jätelain 21 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnalle kuuluvista jätelain mukaisista jätehuollon viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä kuntalaissa (410/2015) tarkoitettu toimielin. Kysymyksessä on julkinen hallintotehtävä, jota ei voi antaa muulle kuin viranomaiselle.⁵¹ Myös oikeuskäytännössä on tähdennetty, että kunnan viranomaistehtäviä ei kunnan päätöksellä voida siirtää yksityisoikeudelliselle toimijalle, vaan lakisääteisten tehtävien on pysyttävä kunnan viranomaisten hoidossa, jotta virkavastuu-, julkisuus- ja oikeusturvanäkökohdat voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. Samalla todettiin, että julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain (731/1999, PL) 124 §:n nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla eikä jätelaissa ole säädetty mahdollisuutta siirtää jätemaksujen perintää kuntien omistamalle yhtiölle.⁵²

Jätelain 81.2 §:n mukaan, jos jätetaksan mukaista jätemaksua on pidettävä *kohtuuttoman suurena tai pienenä* ottaen huomioon jätteen määrä, kunnan järjestämän jätehuollon palvelutaso ja jätteen haltijan tai kiinteistön haltijan lain 41 §:n mukaisesti järjestämä jätteenkuljetus tai jätteen haltijan lain 41 a §:n mukaisesti järjestämä jätteen käsittely, maksu voidaan maksuvelvollisen hakemuksesta tai viranomaisen aloitteesta määrätä jätetaksasta poiketen tai jättää perimättä. Jos jätemaksu määrätään jätetaksasta poiketen, maksuperusteiden on oltava tasapuolisia ja kohtuullisia. Jätelain 41 §:ssä säädetään jätteen luovuttamisesta kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen tai alueelliseen vastaanotto- paikkaan, ja lain 41 a §:ssä säädetään puolestaan kiinteistöllä tapahtuvasta pienimuotoisesta jätteen käsittelystä.

Maksun kohtuullistaminen voi olla tarpeen, jos jäteastioiden kokoa tai tyhjennysväliä muuttamalla maksua ei ole mahdollista saada syntyvän jätteen määrään nähden kohtuulliseksi.⁵³ Tämä voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun kiinteistö on tyhjillään kiinteistön haltijan tarvitseman sairaalahoidon tai toiselle paikkakunnalle muuton vuoksi. Sen sijaan vähävaraisuus tai muu vastaava sosiaalinen syy ei ole jätelaissa tarkoitettu peruste maksun kohtuullistamiseen.⁵⁴ Jätelain 81 §:ää koskeva 19.7.2021 voimaantullut muutos oli luonteeltaan tekninen, joten asiasisällöltään säännös säilyi ennallaan.

⁵⁰ HE 40/2021 vp. Ks. myös HE 199/2010 vp.

⁵¹ HE 199/2010 vp.

⁵² Kuopion HAO 08.02.2013 13/0047/3.

⁵³ Ks. myös HE 152/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta sekä YmVM 4/2004 vp - HE 152/2003 vp. Hallituksen esitys laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

⁵⁴ HE 199/2010 vp.

laan⁵⁵. Aikaisemmasta oikeuskäytännöstä voidaan mainita esimerkkinä ratkaisu Lapin LO 9.2.1995 133, jossa haja-asutusalueella sijaitsevalla loma-asunnolla kävi kaksi henkilöä loma-aikoina ja jätemäärä oli tästä johtuen vähäinen. Syntyneet jätteet kompostoitii tai poltettiin. Läänioikeus katsoi kohtuulliseksi jätemaksuksi puolet taksan mukaisesta jätemaksusta.⁵⁶

Jätelain 81.2 §:n säännös on toisaalta poikkeussäännös, joita yleisten tulkintaperiaatteiden on *tulkittava suppeasti*. Esimerkiksi harvakseltaan käytettävien vapaa-ajan asuntojen osalta tulkintaongelmia saattaa aiheuttaa sen määrittäminen, onko jätemaksua pidettävä kohtuuttoman suurena, kun otetaan huomioon jätteen määrä⁵⁷. Suppea tulkinta huomioon ottaen voitaneen lähteä siitä, että jätteen määrän on oltava poikkeuksellisen vähäinen, jotta jätemaksu voidaan määrätä jätetaksan mukaista maksua pienemmäksi⁵⁸. Toisaalta tässä voidaan mainita aikaisemman jätelain aikaisesta oikeuskäytännöstä tapaus, jossa maksuvelvollinen vaati jätemaksun poistamista, koska vapaa-ajan asuntoa ei ollut käytetty kysymyksessä olleena aikana. Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, että jätemaksu oli määrättävä jätetaksasta poiketen taksan mukaista maksua pienemmäksi.⁵⁹

Sitä vastoin ratkaisussa KHO 15.6.2009 t. 1551 tähdenettiin, että jätemaksusta vapauttamisen perusteeksi ei riittänyt väite siitä, ettei kiinteistöllä juurikaan yövytty tai valmistettu ruokaa. Kun myös jätteenkeräyspaikat olivat kohtuullisesti saavutettavissa, oli vapaa-ajan asunnon omistajalle tullut määrätä taksan mukainen jätemaksu. Myöskään ratkaisussa KHO 19.5.1997 t. 1201 jätemaksua ei pidetty kohtuuttoman suurena. Taustalla oli se, että Kemiön kunnan vahvistetun jätetaksan mukaan jätemaksu oli vapaa-ajan kiinteistöltä 300 markkaa vuodessa ja henkilölle oli määrätty kunnassa jätemaksu hänen kunnassa omistamansa vapaa-ajan kiinteistön osalta. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota henkilölle maksuunpannun maksun määrään ja siihen, että kunta oli järjestänyt jätteenkeräyspaikan henkilön autoreitin varrelle kahden kilometrin päähän hänen auto- ja venepaikastaan.

6 JÄTELASKU JA KUNNAN JÄTEMAKSUSTA TEHTÄVÄ MUISTUTUS

Jätelain 82.1 §:n mukaan maksuvelvolliselle on toimitettava kunnan jätemaksun maksamista varten jätelasku, josta ilmenevät

- maksettava määrä,
- eräpäivä,
- maksuosoite,
- maksun peruste riittävän tarkasti yksilöitynä,
- tieto viivästysseuraamuksista,
- ohjeet muistutuksen tekemistä varten sekä
- kunnan jätehuoltoviranomaisen tai muun laskuttajan yhteystiedot maksuvelvollisen yhteydenottoa varten.

Maksun perusteina tulee yksilöidä esimerkiksi jätteen käsittelyn ja kuljetuksen sekä perusmaksun osuus jätemaksusta. Lainkohdan tavoitteena on varmistaa maksujen läpinäkyvyys ja asiakkaiden riit-

⁵⁵ HE 40/2021 vp.

⁵⁶ Ks. myös KHO 1997:146. Ks. lisäksi *Wallgren, Matias*. KHO 26.08.2002 T. 1956 Jätemaksusta. Edilex.

⁵⁷ Ks. osin tähän liittyen KHO 1997:146.

⁵⁸ Ks. myös Lapin LO 9.2.1995, t. 133.

⁵⁹ KHO 1998:25 (ään.).

tävä ja oikea-aikainen tiedonsaanti maksujen määräytymisperusteista. Vaatimukset perustuvat kuluttajaoikeuden linjauksiin.⁶⁰

Jätelain 82.2 §:n mukaan maksuvelvollisella on oikeus tehdä 14 päivän kuluessa jätelaskun saamisesta muistutus kunnan jätehuoltoviranomaiselle. Tämän on tehtävä muistutuksen johdosta päätös ja lähetettävä muuttuneesta maksusta maksuvelvolliselle uusi jätelasku. Säännös on yhdenmukainen vuoden 1993 jätelain vastaavan säännöksen kanssa⁶¹.

7 KUNNAN JÄTEMAKSUN SUORITTAMINEN JA PALAUTTAMINEN

Jätelain 83 § on yhdenmukainen jätemaksun suorittamisesta ja palauttamisesta vuoden 1993 jätelaissa säädettyjen vastaavien säännösten kanssa⁶². Pykälän 1 momentin mukaan jätemaksu maksetaan kunnalle tai tämän määräämälle kunnan lukuun toimivalle taholle.

Pykälän 2 momentin mukaan jätemaksu on maksettava viimeistään jätelaskussa tai muistutuksen johdosta lähetetyssä uudessa laskussa ilmoitettuna eräpäivänä muutoksenhausta huolimatta. Jos jätemaksua ei makseta määräajassa, erääntyneelle määrälle on suoritettava korkoa siten kuin korkolaissa (633/1982) säädetään viivästyskorosta. Vuotuista viivästyskorkoa on maksettava viivästyneelle määrälle siten, että se on seitsemän prosenttiyksikköä korkeampi kuin kulloinkin voimassa oleva, korkolain 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko⁶³. Korkolain 12 §:n mukaan asianomaisessa laissa tarkoitettu viitekorko on Euroopan keskuspankin viimeisimpään perusrahoitusoperaatioon ennen kunkin puolivuotiskauden ensimmäistä kalenteripäivää soveltama korko pyöristettynä ylöspäin lähimpään seuraavaan puoleen prosenttiyksikköön. Kyseisen puolivuotiskauden ensimmäisenä kalenteripäivänä voimassa olevaa viitekorkoa sovelletaan seuraavien kuuden kuukauden ajan.

Pykälän 3 momentin mukaan, jos jätemaksu muutoksenhaun johdosta poistetaan tai sitä alennetaan, kunnan on palautettava liikaa maksettu määrä sekä maksettava vuotuista korkoa maksupäivästä takaisinmaksupäivään saakka. Korko määräytyy korkolain 12 §:n nojalla.

8 KUNNAN JÄTEMAKSUA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN SOVELTAMINEN KUNTIEN OMISTAMAAN YHTIÖÖN

Jätelain 84 §:n mukaan kunnan jätemaksua koskevia säännöksiä sovelletaan myös silloin, kun kunta on siirtänyt jätehuollon järjestämiseen liittyvät palvelutehtävät tätä varten perustetulle lain 43 §:ssä tarkoitettu yhtiölle. Jätelain 43.1 §:n mukaan kunta voi päätöksellään siirtää sille asianomaisessa laissa säädetyn jätteen vastaanoton, kuljetuksen ja käsittelyn, 82 §:ssä tarkoitettujen jätemaksujen laskutuksen ja 93 §:n 1 momentissa tarkoitettujen jäteneuvonnan sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, tätä varten perustetulle yhtiölle, jonka kunta yhdessä muiden kuntien kanssa omistaa. Kunta vastaa siitä, että siirretyt jätehuollon palvelutehtävät

⁶⁰ HE 199/2010 vp. Vuoden 1993 jätelaissa käytetty termi maksulippu on korvattu nykyisessä laissa termillä jätelasku, mutta tällä ei sellaisenaan ole oikeudellista merkitystä.

⁶¹ HE 199/2010 vp. Ks. myös Uudenmaan LO 14.12.1995 1566/2, jossa kunta oli järjestänyt jätteenkuljetuksen käyttämällä kuljetuksen suorittamisessa yksityistä yrittäjää. Tämän yhtiön jätteen haltijalle lähettämässä jätemaksua koskevassa maksulipussa ei ollut ohjeita muistutuksen tekemiseksi eikä siitä ilmennyt riittäviä tietoja jätemaksun perusteiden ja oikeellisuuden arvioimiseksi. Lääninoikeus siirsi jätteen haltijan valituksen jätemaksun määräämisestä ja maksuunpanosta päättävälle kunnan viranomaiselle käsiteltäväksi jätelaissa tarkoitettuna muistutuksena. Ks. lisäksi KHO 21.4.1999 t. 865.

⁶² HE 199/2010 vp.

⁶³ Korkolain 4.1 §.

tulevat hoidetuiksi tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti.⁶⁴ Kunnan jätemaksua koskevia säännöksiä ei sen sijaan sovelleta siltä osin kuin jätehuoltopalvelujen tuottaminen on annettu muun yhteisön tai yksityisen yrittäjän itsenäisesti hoidettavaksi. Näistä palveluista palveluntuottaja perii jätteen haltijalta yksityisoikeudellisen maksun.⁶⁵

Tehtävien siirtämistä jätehuoltoyhtiölle koskeva problematiikka on noussut esille muutoinkin oikeuskäytännössä. Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2018:172 (ään.) alueellinen jätelautakunta oli päättänyt tilata jätteenkuljetusrekisterin perustamiseen ja tietojen keräämiseen liittyvät erikseen mainitut tehtävät kuntien omistamalta jätehuoltoyhtiöltä. Jätehuoltoyhtiö vastasi muun ohella lautakunnan toimittaman kuljetusrekisterin ylläpitoa varten tarvittavan tietoaineiston siirtämisestä ja järjestämisestä sähköiseen rekisteriohjelmaan sekä täydentävän tietoaineiston keräämisestä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan jätehuoltoviranomaisen tehtävänä on merkitä jätteenkuljettajilta saadut tiedot jätteenkuljetusrekisteriin sekä ylläpitää rekisteriä. Kun otettiin huomioon mainitun rekisterin valvonnallinen tarkoitus ja se, että rekisterin ylläpito oli säädetty jätehuoltoviranomaisen tehtäväksi, rekisterin ylläpitoa oli pidettävä PL 124 §:ssä tarkoitettuna *julkisena hallintotehtävänä*. Kuntien omistamalle jätehuoltoyhtiölle siirrettävissä olevista tehtävistä oli säädetty tyhjentävästi jätelaissa, eikä lainkohdassa ollut mainittu jätteenkuljetusrekisterin ylläpitotehtävää tai siihen liittyvää muutaakaan tehtävää. Osa jätelautakunnan päätöksen mukaan jäteyhtiöltä tilattavista tehtävistä oli luonteeltaan sellaisia hallinnollisia palvelutehtäviä, joita kunta voi hankkia kuntalain nojalla ilman, että ne siirretään yhtiölle jätelain perusteella. Tältä osin ei kuitenkaan voitu riittävällä tavalla varmistua siitä, että täydentävän tiedon keräämiseen ei sisällynyt sellaisia tehtäviä, jotka kuuluvat yksinomaan jätehuoltoviranomaiselle. Jätelautakunnan päätöksen oli tämän vuoksi katsottava sisältävän sellaista tehtävien siirtoa, joka PL 124 § huomioon ottaen ei ollut mahdollista jätelain nojalla.⁶⁶

9 KIINTEISTÖN HALTIJAN JÄRJESTÄMÄSTÄ KULJETUKSESTA PERITTÄVÄ MAKSU

Jätelain 85 §:ssä säädetään lain 37 §:ssä tarkoitetun kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta perittävän maksun perusteiden vähimmäisvaatimuksista. Vuoden 1993 jätelaissa ei vastaavaa säännöstä ollut. Pykälässä tarkoitettu jätteenkuljetuspalvelussa on lähtökohtaisesti kyse yksityisoikeudellisesta sopimussuhteesta, jossa kiinteistön haltija tekee valinnan eri yritysten palvelujen ja hintavaihtoehtojen kesken. Sopimuksen tekeminen ei kuitenkaan ole kiinteistön haltijalle vapaaehtoista, koska tällä on jätelain mukaan velvollisuus järjestää jätteenkuljetus sopimalla siitä jätteen kuljettajan kanssa. Pykälässä tarkoitettu jätteenkuljetus voidaan siten rinnastaa sähkön- ja vedentoimituksen kaltaisiin välttämättömyyspalveluihin, joiden saatavuus kohtuulliseen ja tasapuoliseen hintaan on tärkeää turvata kaikille.⁶⁷

Pykälän 1 momentin mukaan kiinteistön haltijan järjestämistä jätteenkuljetuksista perittävien maksujen on oltava tasapuolisia ja kohtuullisia. *Tasapuolisuus* tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei eri asiakkaita, asiakasryhmiä tai eri alueita aseteta hinnoittelussa perusteettomasti toisistaan poikkeavaan asemaan. *Kohtuullisuus* saattaa tulla arvioitavaksi myös kilpailulain (948/2011) vastaisena menettelynä silloin, jos jollakin alueella on vain yksi jätteenkuljetuspalveluja tarjoava yritys, jolla on mahdollisuus käyttää

⁶⁴ Pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään siitä, mitä muita lakeja kuntien omistamaan yhtiöön ja niiden henkilöstöön sovelletaan.

⁶⁵ HE 199/2010 vp.

⁶⁶ Jätelain 43.1 §:n mukaan kunta voi päätöksellään siirtää sille tässä laissa säädetyn jätteen vastaanoton, kuljetuksen ja käsittelyn, 82 §:ssä tarkoitetun jätemaksujen laskutuksen ja 93 §:n 1 momentissa tarkoitetun jäteneuvonnan sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, tätä varten perustetulle yhtiölle, jonka kunta yhdessä muiden kuntien kanssa omistaa. Kunta vastaa siitä, että siirretyt jätehuollon palvelutehtävät tulevat hoidetuiksi jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti. Vrt. Kuopion HAO 08.02.2013 13/0047/3.

⁶⁷ HE 199/2010 vp.

määräävää markkina-asemaansa hinnoittelussaan hyväkseen.⁶⁸ Kiinteistön haltijalle annettavassa tarjouksessa on maksun perusteet ilmoitettava selkeästi.

Pykälän 2 momentissa säädetään puolestaan siitä, että kiinteistön haltijalle on toimitettava jätteen kuljetuksesta lasku, josta ilmenevät maksettava määrä, eräpäivä, maksuosoite, maksun peruste riittävän tarkasti yksilöitynä, tieto viivästysseuraamuksista, ohjeet muistutuksen tekemistä varten sekä laskuttajan yhteystiedot kiinteistön haltijan yhteydenottoa varten. Säännös on yhdenmukainen kunnan jätemaksua koskevan jätelain 82 §:n 1 momentin säännöksen kanssa⁶⁹.

Jätelain 85.3 §:n mukaan, jos kunta perii lain 80 §:n 2 momentin nojalla jätteen käsittelyä koskevan jätemaksun jätteen kuljettajalta, tämän on eriteltävä käsittelyn ja kuljetuksen osuus kiinteistön haltijalle tekemässään tarjouksessa ja laskussa. Vaatimuksella turvataan maksun läpinäkyvyyttä, mutta samalla helpotetaan eri kuljetusyrittäjien kilpailuttamista, ja näiden tarjoamien kuljetushintojen vertailua⁷⁰.

10 VIRHE JA HINNANALENNUS

Jätelain 86 § sisältää kuluttajansuojalainsäädännön mukaiset periaatteet asiakkaan oikeuksista niissä tilanteissa, joissa jätehuollon palvelu ei vastaa sitä, mitä siltä säädösten perusteella edellytetään. Pykälää sovelletaan paitsi jätehuollon palveluista perittäviin yksityisoikeudellisiin maksuihin myös julkisoikeudellisiin kunnan jätemaksuihin, vaikka kunnan järjestämä jätehuolto ei kuulukaan kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisalaan.⁷¹

Jätelain 86.1 §:n mukaan jätteen haltijalla on oikeus hinnanalennukseen, jos jäteastia ei tyhjennetä tai jätehuoltoa ei järjestetä muutoin kunnan jätehuoltomääräysten tai sopimuksen mukaisella tavalla taikka jos jätehuoltopalvelussa on muu vastaava virhe. Arvioitaessa sitä, onko palvelun keskeytystä pidettävä virheenä, on otettava huomioon keskeytyksen syy ja muut olosuhteet. Tällöin huomiota on kiinnitettävä muun muassa keskeytyksen vaikutuksiin sekä siihen, millä tavalla keskeytyksestä on tiedotettu ja minkälaisiin toimenpiteisiin kunta tai muu palvelun tarjoaja on keskeytyksen vuoksi ryhtynyt.⁷²

Pykälän 2 momentin mukaan jätteen haltijan on kohtuullisen ajan kuluessa huomautettava virheestä sille, joka hoitaa palvelun laskutusta, sekä vaadittava hinnanalennusta. Hinnanalennuksen tulee vastata virheen laajuutta ja kestoja. Virheestä johtuva hinnanalennus voidaan hyvittää seuraavan laskutuksen yhteydessä. Yksityisoikeudellisissa sopimussuhteissa hinnanalennukseen liittyvät riita-asiat käsitellään käräjäoikeudessa, kun taas julkisoikeudelliseen palveluun liittyvät riita-asiat käsitellään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) mukaisesti hallintoriitana⁷³.

Pykälän 3 momentin mukaan jätelain 86 §:ssä pykälässä säädetystä ei saa sopimuksin poiketa kiinteistön haltijan vahingoksi, jos kysymys on asumisesta syntyvästä jätteestä. Säännös koskee kunnan järjestämän jätehuollon ohella myös kyseisille kiinteistöille tuottajan jätelain 6 luvun mukaisesti tuottamia palveluja. Säännöstä sovelletaan lisäksi lain 37 §:ssä tarkoitettuun kiinteistön haltijan järjestämään jätteenkuljetukseen. Säännös koskee kaikkia kiinteistöjä, joissa syntyy asumisesta peräisin ole-

⁶⁸ HE 199/2010 vp.

⁶⁹ HE 199/2010 vp.

⁷⁰ HE 199/2010 vp.

⁷¹ HE 199/2010 vp.

⁷² HE 199/2010 vp.

⁷³ HE 199/2010 vp. Viimeksi mainitun lain 20.1 §:n 2 kohdan mukaan hallinto-oikeus käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta.

vaa jätettä, joten myös asunto-osakeyhtiöt ovat kattavasti säännöksen soveltamisalan piirissä. Sitä vastoin säännös ei koske yritysten välisiä suhteita.⁷⁴

11 PÄÄTTEEKSI

Siitä huolimatta, että kunnan jätemaksua koskeva jätelain 78 §:n säännös muodostaakin jätelaissa keskeisen lähtökohdan maksusääntelylle, maksua koskee lähes kymmenen muuta jätelain 9 luvun säännöstä, minkä lisäksi hyvin monilla muillakin jätelain säännöksillä on yhtymäkohtia jätemaksuun. Esimerkiksi jätelain 145.1 §:n mukaan kunnan jätemaksu on suoraan ulosottokelpoinen ja sen perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007)⁷⁵. Tämän lisäksi on luonnollisesti otettava huomioon ne lukuisat muut säännökset, joilla tapauskohtaisesti on kosketuspintaa jätemaksuun⁷⁶.

Haasteita jätemaksusäännöksiä tulkittaessa luo se, että voimassa oleva jätelain 9 luku on pitkän jatkumon tulos. Osa alkuperäisistä säännöksistä on jo kumottu, osa nykyisistä säännöksistä on täysin uusia ja osa voimassa olevista säännöksistä on osittain muutettuja aikaisempaan verrattuna. Kysymyskokonaisuuden merkitystä korostaa se, että huomattava määrä julkaistuista oikeustapauksista koskee nykyistä jätelakia edeltänyttä aikaa. Aikaisemman oikeuskäytännön ja aikaisempien esitöiden huomioon ottamista tosin helpottaa se, että lainvalmistelutöissä on verraten hyvin tuotu esille, onko oikeustilaa ollut tarkoitus muuttaa vai onko sen tarkoitus ollut säilyä ennallaan.

Jättemaksusäännösten tulkintaa vaikeuttaa osaltaan se, että kunnan jätemaksun tavoitteet ovat kaksijakoisia. Yhtäältä jätemaksun funktiona on jätehuollon aiheuttamien kustannusten rahoitus, joten tavoitetta voi luonnehtia fiskaaliseksi. Toisaalta kunnan jätemaksun perusteita ovat jätteen laji, laatu, määrä ja noutokerrat. Jätetaksa voidaan laatia sellaiseksi, että jätemaksu kannustaisi jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseen sekä jätteen hyödyntämiseen. Näin ollen jätemaksu voi olla luonteeltaan ohjaava. Tavoitistoriittiä on siis vastaavanlainen ongelma kuin mihin törmätään usein ympäristöverojen kohdalla⁷⁷.

Jättemaksusäännösten tulkintaa kärjistää ainakin jossain määrin se, että sääntely sisältää monilukuisen joukon jäteoikeudellisia määritelmiä, joista on säädetty jätelain 6 §:ssä. Lisähaasteita tulkinnalle aiheuttaa tältä osin muun ohella se, että käsitelmämääritelmät ovat olleet muutostilassa, ja säännökset ovat kytköksissä Euroopan unionin jätessäädöspaketteihin tai muihin EU-tason säädöksiin. Unohtaa ei sovi myöskään sitä, että tekninen ja taloudellinen toimintaympäristö muuttuu aiheuttaen tarpeita tarkistaa säädöksiä tai ainakin voimassa olevien säädösten tulkintaa.

⁷⁴ HE 199/2010 vp.

⁷⁵ Ks. myös HE 84/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja jätelain muuttamisesta sekä KHO 2022:141.

⁷⁶ Ks. esimerkiksi KHO 2011:14, jossa oli kysymys julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) soveltamisesta. Kaupunki oli yhdessä alueen muiden kuntien kanssa perustanut osakeyhtiön, jonka tehtävänä oli kuntien tekemän osakassopimuksen mukaan huolehtia jätehuollon järjestämisestä, jätteiden käsittelystä ja jätteiden hyötykäytön edistämisestä sopijakuntien alueella. Yhtiön taloudellisena toiminta-ajatukseksi oli kattaa toimintakustannuksensa tuotoilla, jotka se hankki ensisijaisesti toiminnasta perittävillä maksuilla ja hyödynnettävien jätejakeiden myynnillä. Yhtiön harjoittamassa jätteiden hyödyntämisessä ja käsittelystä oli kyse toiminnasta, josta kunnalla oli oikeus periä jätelain mukainen jätemaksu tai määrätä maksu suoritettavaksi sen lukuun toimivalle yhteisölle.

⁷⁷ Määttä, Kalle, Regulatory Taxes: Theoretical Considerations. Teoksessa *Michael Faure, Jan Smits & Hildegard Schneider (eds.), Towards a European Community in Legal Education and Research*. Intersentia Uitgevers Antwerpen - Groningen (2002), 155–168.