

Hallitus

§ 15

27.02.2015

JÄTTEIDEN PUTKIKERÄYSJÄRJESTELMÄT PÄÄKAUPUNKISEUDULLA

1049/00.01.013.0132/2015

Hallitus § 15

Esittelijä
ValmistelijaToimitusjohtaja Raimo Inkinen
Toimialajohtaja Petri Kouvo, p. 1561 2280
Lakimies Johanna Routio, p. 1561 2208

HSY:n hallitus käsitteli jätteiden putkikeräysjärjestelmää koskevaa esitystä 23.8.2013 (§ 101) olleessa kokouksessa ja päätti kehottaa toimitusjohtajaa ja jätehuollon toimialajohtajaa käynnistämään selvityksen HSY:n roolin ja tehtävien määrittelemiseksi jätteiden putkikeräysjärjestelmissä.

HSY on tehnyt alustavan selvityksen Espoon, Vantaan ja Helsingin kaupunkien alueella toimivista jätteen putkikeräysyhtiöstä toukokuussa 2014. Selvitystä on täydennetty raportilla Jätteen putkikeräyksen organisointivaihtoehtoselvityksen täydentäminen (FCG suunnittelu ja tekniikka Oy, 29.8.2014). Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten rahoitusjohtajat tai heidän sijaisensa sekä HSY:n toimitusjohtaja, jätehuollon toimialajohtaja, jätehuollon lakimies ja HSY:n talousjohtaja ovat käsitelleet jätteen putkikeräykseen liittyviä kysymyksiä ja ohjanneet selvitystyötä aiheesta järjestetyissä kokouksissa. HSY:n edustajat ovat lisäksi keskustelleet putkikeräysyhtiöiden toimitusjohtajien ja projektipäälliköiden kanssa putkikeräyksen nykytilanteesta ja tulevaisuuden organisointivaihtoehdoista.

Perinteisen autoilla tapahtuvan jätteen keräyksen sijaan putkikeräysjärjestelmässä jätteet kuljetetaan jätelajeittain keskitetysti alipaineella kiinteistöiltä maanalaista runkoputkea pitkin alueelliselle jäteasemalle, josta ne kuljetetaan konteissa materiaalihyötykäyttöön tai jätevoimalaan. Kerättäviä jätelajeita ovat yleensä sekajäte, biojäte, jätepaperi ja pienkartonki. HSY:n alueelle voimassa olevien jätehuoltomääräysten mukaisesti myös niiden alueiden kiinteistöiltä, jotka kuuluvat putkikeräysjärjestelmän piiriin, kerätään putkikeräysjärjestelmään soveltumaton lasi, pienmetalli ja kartonki jäteautokuljetuksina.

Pääkaupunkiseudun alueella toimii tällä hetkellä viisi (5) jätteen putkikeräysyhtiötä: Suurpellon jätehuolto Oy, Jätkäsaaren jätteen putkikeräys Oy, Kalasataman jätteen putkikeräys Oy, Kruunuvuorenrannan jätteen putkikeräys Oy sekä Kivistön putkijäte Oy.

Kaupungit ovat perustaneet jätteiden putkikeräysyhtiöt periaatteessa saman mallin mukaisesti vuosina 2008–2013. Kaikissa kaupungeissa jätteiden alueellisen putkikeräystoiminnan toteuttamista ja hallinnointia varten on perustettu erilliset alueelliset osakeyhtiöt, joiden osakepääoman kaupungit ovat merkinneet perustamisvaiheessa pääosin kokonaan itselleen. Yhtiöiden äänioikeudelliset osakkeet ovat kaupunkien omistuksessa ja Espoossa osittain myös alueen yksityisten maanomistajien omistuksessa.

Järjestelmään liittyneet ja liittyvät kiinteistöt tulevat putkiyhtiöiden osakkaiksi merkitsemällä yhtiöiden äänioikeudettomia osakkeita. Putkiyhtiöt kattavat järjestelmän rakentamisesta aiheutuvat investoinnit näin saatavilla osakemerkintämaksuilla. Kiinteistöjen liittymisvelvoitteesta on sovittu maankäyttö- ja tontinluovutussopimuksissa tai alueen kaavamerkinnoissa. Järjestelmien toteuttaminen on erittäin etupainotteista järjestelmään liittyviltä kiinteistöiltä saataviin osakemerkintä- ja pääomasuorituksiin nähden. Perustetut putkikeräysyhtiöt joutuvat näin ollen alkuvaiheessa rahoittamaan investoinnit suurelta osin pitkäaikaisilla lainoilla, jotka kaupungit ovat taanneet omavalkoisin takauksin. Alustavan selvityksen mukaan Suurpellon järjestelmän kokonaisinvestointikustannus on n 9,5 miljoonaa euroa. Kalasataman ja Jätkäsaaren yhteensä n. 100 miljoonaa euroa, Kruunuvuorenrannan jätteen putkikuljetusjärjestelmän investointikustannukseksi on arvioitu 30,5 miljoonaa euroa ja Kivistön n 25 miljoonaa euroa.

Perustettujen yhtiöiden tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa eivätkä ne jaa osakkeenomistajilleen osinkoa. Yhtiöt tuottavat omakustannusperusteisia jätteen putkikeräyspalveluja osakkeenomistajilleen. Osakkeenomistajilta peritään liittymismaksujen lisäksi muuttuvien ja kiinteiden kulujen kattamiseksi käyttö-, perus- ja huoltomaksuja, Espoossa vastiketta.

Putkiyhtiöt ovat tehneet järjestelmien operoinnista ja ylläpidosta pitkäaikaiset (20–25 vuotta) sopimukset alueen putkikeräysjärjestelmän toimittajan kanssa. Sopimukseen sisältyy varsinaisen käytön ja kunnossapidon lisäksi helpdesk-tyyppinen asiakaspalvelu ja neuvonta sekä raportointi järjestelmän toiminnasta, huolloista jätemääristä yms. Suurpellon jätehuolto Oy:n sopimuskauti on päättymässä ja uudesta sopimuksesta ollaan käymässä neuvotteluja parhaillaan. Operointisopimusten vuosikustannukset ovat 330 000 – 660 000 euroa vuodessa. Lisäksi yhtiöillä on HSY:n kanssa sopimukset jätteiden kuljettamisesta keräysterminaaleista käsittelyyn. Jätesäiliöiden tyhjennysmaksut ja järjestelmien sähkönkulutuksesta aiheutuneet kulut ovat vuosittain operointisopimusten kanssa samaa tasoa. Koska järjestelmien operointi ja ylläpito on ulkoistettu pitkäaikaisin sopimuksin, ei putkiyhtiöissä ole toimitusjohtajan lisäksi muuta henkilökuntaa. Sen sijaan yhtiöiden hallituksissa on yhteensä noin 20 henkilöä.

Jätteiden putkikeräys jätelaissa

Jätelaista puuttuu toistaiseksi säännös, jonka perusteella voisi määrätä jätteiden putkikeräysjärjestelmän alueella olevat kiinteistöt liittymään järjestelmän käyttäjiksi. Järjestelmien alueella sijaitsevat kiinteistöt (sekä kerrosetta pientaloja) on tontinluovutuskirjojen sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti velvoitettu liittymään putkikeräysjärjestelmiin lukuun ottamatta Kivistön aluetta, jossa liittymisvelvoite on asemakaavassa.

Jätelaissa mainitaan jätteiden putkikeräys ainoastaan 32 §:n 5 kohdassa, jossa on säädetty kunnalle velvoite ottaa vastaan putkikeräysjärjestelmässä kerätty elinkeinotoiminnassa syntynyt yhdyskuntajäte. Lainkohdan perusteluissa todetaan, että putkikeräysjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että kaikkien alueella sijaitsevien kiinteistöjen voidaan edellyttää

liittyvän järjestelmän käyttäjiksi, riippumatta siitä, onko kyseessä asumisesa, julkisessa toiminnassa vai elinkeinotoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte. Perusteluissa on myös todettu, että kunta olisi velvollinen järjestämään jätehuollon myös siinä tapauksessa, että alueen putkikeräysjärjestelmän käytännön toteuttajana ja ylläpitäjänä olisi kunnan sijasta erillinen huoltoyhtiö, kuten HSY:n tapauksessa toistaiseksi on. Nykyinen jätelaki säättää siten ainoastaan kunnan velvoitteista putkikeräysjärjestelmissä kerättävien jätteiden osalta, jättäen lausumatta kiinteistöjen velvoitteista.

Jätteiden putkikeräyksen alueella kiinteistön haltijat ovat järjestäneet jätteiden vastaanottopaikan jätelain 40 §:n tarkoittamalla tavalla yhteisesti. Vastaanottopaikkana toimii putkikeräysjärjestelmän keräystermiinaali tai korttelikohtainen kierrätyshuone. Putkikeräysjärjestelmien alueella olevat kiinteistöt ovat täyttäneet jätelain 41.1 §:ssä säädetyn velvollisuutensa luovuttaen jäte alueella järjestettyyn kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen, koska HSY huolehtii jätteen kuljettamisesta putkikeräysjärjestelmän keräystermiinaalista tai kierrätyshuoneista eteenpäin sekä jätteen käsittelystä. Tällöin tulkitaan jätteiden putkikeräyksen olevan jätelain 6 §:ssä tarkoitettua jätteen keräystä eikä jätteen kuljettamista.

Jätelain 40 §:n perusteella ei kuitenkaan voida velvoittaa kiinteistöjä yhteisen jäteastian tai putkikeräysjärjestelmän syöttöpisteen käyttöön. Liittymisvelvoitteesta putkijärjestelmään tai järjestelmän käyttämisvelvoitteesta ei voida antaa esimerkiksi jätehuoltomääräyksiä, koska ne eivät perustuisi jätelakiin. Järjestelmien toimivuuden sekä niiden vaatimien suurehkojen investointien kannalta olisi kuitenkin olennaista, että kaikki putkikeräysjärjestelmän piirissä olevat kiinteistöt liittyisivät järjestelmään, eivätkä nykyiset tontinluovutuskirjojen ehdot tai kaavamääräykset ole välttämättä loppuun saakka kestäviä esimerkiksi kilpailu oikeudellisessa tarkastelussa.

HSY on saattanut edellä mainitun epäkohdan ympäristöministeriön tietoon ja ehdottanut jätelakia täsmennettäväksi jätteen putkikeräysjärjestelmien osalta. Myös Kuntaliitto ja Jätelaitosyhdistys ovat nostaneet ongelman esiin.

Jätteiden putkikeräys ja jätemaksut

Jätelain 78 §:n mukaan kunnan on perittävä järjestämästään jätehuollosta jätemaksua, jolla katetaan sille tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Jätteen haltija on jätelain 80 §:n mukaan velvollinen maksamaan jätemaksun. Jätemaksut määrätään jätehuoltoviranomaisen eli HSY:n hallituksen hyväksymän jätetaksan mukaisesti. Jätemaksut ovat julkisoikeudellisia maksuja, joilla tulee jätelain mukaan kattaa erilaiset jätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset.

Putkijärjestelmien alueella sijaitsevien kiinteistöjen haltijoiden maksamat liittymis-, perus- ja käyttömaksut perustuvat yksityisoikeudellisiin sopimuksiin. Putkiyhtiöt maksavat jätetaksan mukaista jätemaksua HSY:lle siltä osin, kun HSY kuljettaa ja käsittelee keräystermiinaalista tai kierrätyshuoneista kuljettamansa ja käsittelemänsä jätteet. HSY:n toimialueella toimiville putkikeräysyhtiöille on käytännössä vaikeaa vahvistaa keskenään yhte-

näisiä taksoja. Yhtiöiden liittymis-, perus- ja käyttömaksut vaihtelevat yhtiöittäin. Yhtiöt toimivat omakustannusperiaatteella, mikä on kirjattu yhtiöiden yhtiöjärjestyksiin, sopimuksiin ym. asiakirjoihin.

Jätteen putkikeräyksen järjestämisen organisointivaihtoehdot

FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy:n tekemässä selvityksessä on tarkasteltu kolmea eri putkikeräyksen järjestämisen nykytilanteesta eroavaa organisointivaihtoehtoa, jossa HSY olisi mukana.

Ensimmäisessä tarkastellussa vaihtoehdossa nykyiset putkiyhtiöt ostaisivat tarvitsemansa palvelut HSY:ltä yhtiöiden omistuksen jäädessä kuitenkin kaupungeille ja Espoon osalta myös muille osakkaille. Putkiyhtiöt ovat jo nykyisellään tehneet pitkäaikaiset sopimukset putkijärjestelmien toimittajien kanssa järjestelmien operoinnista ja ylläpidosta sekä HSY:n kanssa sopimukset jätteiden kuljetuksesta koonta-asemilta ja korttelikohtaisista kierrätyshuoneista sekä kerätyn jätteen käsittelystä, joten lisäpalvelut kattaisivat lähinnä jätehuollon yleiset neuvontapalvelut.

Jätteen putkikuljetusjärjestelmien operoinnin keskittäminen HSY:lle tarkoittaisi puolestaan putkiyhtiöiden nykyisten palvelusopimusten siirtoa yhtiöiltä HSY:lle. Tämä olisi mahdollista tehdä Helsingissä palvelun tuottajien suostumuksella ja Vantaalla myös yksipuolisella päätöksellä. Keskeisten sopimusten pitkäaikaisuuden takia niiden siirrolla ei saavutettaisi suoraa hyötyä.

Putkiyhtiöiden näkökulmasta pelkkä palvelusopimusten siirto HSY:lle ei ratkaise niiden organisointiongelmia eikä turvaa osaamisen säilymistä ja kehittymistä.

Vaihtoehdossa II on tarkasteltu tilannetta, jossa osa putkiyhtiöstä siirtyisi HSY:lle osan jäädessä kaupunkien omistukseen.

Putkiyhtiöiden osittainen siirtyminen HSY:lle edellyttää joka tapauksessa sitä, että kaikki kaupungit hyväksyvät ratkaisun. Tällöin HSY:hyn liitettävien yhtiöiden osalta vastuu siirtyy yksittäiseltä kaupungilta kaikkien kaupunkien yhteiseksi.

Vähimmäisvaatimuksena on, että yhdistäminen tapahtuu kaupungeittain ja että HSY vastaa tämän jälkeen putkikeräyksen kehittämisestä kyseisissä kaupungeissa. Kaikissa tapauksissa kaupunkien vastuulle jää kuitenkin putkikeräyksen käyttöönotosta päättäminen kaavoituksen yhteydessä.

Suurin hyöty osittaisesta yhdistämisestä saadaan tällä hetkellä Helsingissä, jossa yhtiöitä on jo kolme. Tähän kokonaisuuteen olisi mahdollista yhdistää Vantaan yhtiö, koska se on hyvin samankaltainen Helsingin yhtiöiden kanssa. Espoon yhtiö poikkeaa Helsingin ja Vantaan yhtiöistä laajemman omistuspohjansa ja suppeamman vastuualueensa osalta. Espoossa yhtiö vastaa koonta-asemasta ja runkoverkosta ja kiinteistöt vastaavat kiinteistöliittymistä ja syöttöaukoista. Helsingissä ja Vantaalla yhtiöt vastaavat koko järjestelmästä.

Tämä vaihtoehto voisi tulla kyseeseen väliaikaisena ratkaisuna silloin, kun lopullisena tavoitteena olisi yhdistää kaikki putkiihtiöt HSY:n alaisuuteen. Pitemmän aikavälin ratkaisuna osittainen yhdistäminen olisi huono, koska se ylläpitäisi muutenkin pienen toimintakentän sirpaleisuutta.

Kolmannessa tarkastellussa vaihtoehdossa kaupungit toimisivat alkuvaiheen investoijina, mutta vetäytyisivät omistuksesta vaiheittain muilta osin paitsi omistamiensa kiinteistöjen osalta.

Tämä vaihtoehto vastaa alkuvaiheessaan nykyistä toimintatapaa eli se ei ratkaise niitä ongelmia, joita nykytoiminnassa on. Hyvänä puolena tietysti on, kuten nykyisin, että järjestelmän sijaintikaupunki vastaa niistä taloudellisista seuraamuksista ja riskeistä, joita se kaavapäätöksiä tehdessään on ottanut. Putkikeräysjärjestelmien luonteen takia investoinnit ovat etupainoisia ja rasittavat korkomenojen kautta yhtiöiden taloutta varsinkin silloin, jos alueen rakentaminen venyy suunnitellusta. Pitemmällä aikavälillä viivästy misestä ei kuitenkaan ole haittaa, koska se samalla tasaa tulevia korvausinvestointeja.

Tämän vaihtoehdon ongelmana on myös se, että eri hankkeissa ”alkuvaihe” kestää eripituisia aikoja. Tällöin jouduttaisiin tilanteeseen, jossa jokaista uutta hanketta varten perustetaan nykyiseen tapaan erillinen yhtiö. Sitten näitä yhtiöitä sulautettaisiin yksi kerrallaan yhteen, mistä aiheutuisi yhdistämisvaiheessa ylimääräistä työtä.

Jos yhtiöt siirretään alkuvaiheen jälkeen HSY:n organisaatioon tai alaisuuteen, olisi ongelmana lisäksi se, että HSY ei voisi vaikuttaa järjestelmien hankinta- ja operointisopimukseen, koska ne tehdään aina hankkeiden alkuvaiheessa.

Yhteenvetona organisointivaihtoehdoista voidaan todeta, että mikään tarkastelluista vaihtoehdoista ei sellaisenaan ratkaisisi putkikeräyksen nykyisessä organisoinnissa esiintyviä ongelmia eikä loisi hyvää pohjaa jätteen putkikeräyksen edelleen kehittämiselle pääkaupunkiseudulla. Tämän vuoksi nykyiset putkiihtiöt tulisi yhdistää yhdeksi organisaatioksi, joka myös vastaisi putkikeräyksen toteuttamisesta uusilla alueilla.

HSY:n mahdollinen rooli uusien alueiden osalta riippuu oleellisesti siitä, miten putkikeräys päätetään jatkossa organisoida pääkaupunkiseudulla.

Mikäli jätteen putkikeräystoiminta on jatkossa järjestetty nykyiseen tapaan tai jos yhtiöt yhdistyvät yhdeksi yhtiöksi, on HSY:llä rooli lähinnä kunnan vastuulla olevan jätehuollon palvelujen tarjoajana putkikeräysyhtiöille. Lisäksi HSY toimisi nykyiseen tapaan jätehuollon asiantuntijana yhteistyössä putkiihtiöiden ja kaupunkien maankäytön suunnittelijoiden kanssa. Yhteistyö koskisi lähinnä jätteiden koonta-asemien sijaintia, kierrätyshuoneiden lukumäärää, sijaintia ja varustelua sekä jätehuoltomääräysten soveltamista putkikeräysalueilla.

Mikäli putkikeräysyhtiöt päätetään siirtää HSY:n organisaatioon tai alaisu-

teen, on HSY:llä tai sen omistamalla yhtiöllä sama rooli kuin putkikeräysyhtiöillä nykyisin. Kaavoitusprosessissa kaupungit hoitavat suunnittelun itse ja HSY avustaa tarvittaessa oman asiantuntemuksensa osalta. Kun kaupunki on tehnyt päätöksen jätehuollon hoitamisesta putkikeräyksellä jollakin alueella, siirtyy vastuu toteutuksesta HSY:lle. HSY voisi myös tehdä aloitteita järjestelmien laajentamisesta jo rakennetuille alueille tai jopa itsenäisesti toteuttaa laajennuksia siltä osin, kuin ne eivät vaadi kaavoitukseen liittyviä päätöksiä.

Alustavasti arvioiden putkikeräysyhtiöiden siirtämisellä HSY:lle voitaisiin saavuttaa synergiaetuja ja hyödyntää HSY:n jätehuollon osaamista nykyistä paremmin esimerkiksi jäteneuvonnan osalta. Järjestelmien operoinnin osalta HSY voisi tuottaa vain vähän lisäarvoa nykyisille yhtiöille, sillä yhtiöt ovat tehneet järjestelmien operoinnista pitkäaikaiset operointisopimukset palveluntuottajien kanssa. Putkiyhtiöiden toimintoja keskittämällä ja putkiyhtiöiden, kaupunkien ja HSY:n välistä yhteistyötä syventämällä voitaisiin saavuttaa synergiaetuja myös tekemättä muutoksia nykyiseen organisointimalliin.

Ehdotus (RI)

Hallitus päättää

- a merkitä asiasta annetun selostuksen tiedoksi ja
- b lähettää sen lausunnoille jäsenkaupunkeihin.

Päätös:

Hallitus päätti hyväksyä ehdotuksen.

Oheisaineisto:

Espoon, Vantaan ja Helsingin kaupunkien putkikeräysyhtiöt - yhtiöiden nykytila, HSY, toukokuu 2014
Jätteen putkikeräyksen organisointivaihtoehtoselvityksen täydentäminen, Raportti, FCG suunnitelu ja tekniikka Oy, 29.8.2014

Pöytäkirja on yleisesti nähtävänä HSY:n kirjaamossa 16.3.2015

Todistan tarkistamattoman pöytäkirjanotteen oikeaksi

Helsingissä 4.3.2015



Tiina Sarkasuo
hallintosihteerin sijainen

