

Jätelain 1. vaiheen muutos Eräitä kunnan jätehuoltovastuun toteuttamiseen liittyviä tulkintoja

Tässä muistiossa käsitellään tarkemmin kunnan jätehuollon järjestämisvelvoitteen piiriin kuuluvia asumisen jätteitä sekä kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan yhdyskuntajätteitä. Jätelaikiin kirjattu kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan määrittelyyn sovelletaan soveltuvin osin kuntalain 6.2 §:n säännöstä.

Asumisen jätteet

Jätelain muutoksessa asumisen jätteiden jätehuoltovastuuseen ei kohdistu muutoksia. On huomattava, että asuminen on toimialariippumatonta ja sitä voi tapahtua eri toimialojen liiketoiminnan puitteissa. Esimerkiksi useiden yksittäisten lomamökkien vuokraustoiminta, jota harjoitetaan liiketoimintana, on oikeuskäytännössä katsottu asumiseksi. Samoin asumistuo-
tantaan erikoistunut vuokrataloyhtiö harjoittaa liiketoimintaa, mutta sen liiketoimintayksiköt ovat asumista. Esimerkiksi Tampereen opiskelija-asuntosäätiön vuokra-asunnot ovat asumista. Koska asumisessa on rajapintoja muihin toimialoihin, erityisesti yksityisiin sosiaalipalveluihin ja koulutustoimintaan, joiden toimialojen yhdyskuntajätteen jätehuoltovastuu muuttuu, on syytä selvittää, mitä asumisella on jätelain yhteydessä tarkoitettu ja miten asumista on vuosien varrella tulkittu.

Kunnan vastuulle kuuluu kaikki asumisessa syntyvät jätteet. Hallituksen esityksessä 199/2010 jätelaiksi todetaan, että asumisessa syntyvää jätettä olisi kaikki vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvä jäte sen lajista, laadusta ja määrästä riippumatta, mukaan lukien vaaralliset jätteet ja sako- ja umpikaivolietteet. Asumisessa syntyvää jätettä olisi myös asukkaiden itse tekemissä remonteissa sekä piha- ja puutarhatöissä syntyvä jäte.

Asumisen määrittely

Jätelaissa yhdyskuntajätteellä tarkoitetaan vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvää jätettä, mukaan lukien sako- ja umpikaivoliete, sekä laadultaan siihen rinnastettavaa hallinto-, palvelu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä. Jätelaissa ja sen esitöissä ei ole määritelty asumista. Ainoastaan vapaa-ajan asumista on määritelty jätelain 5 §:ssä (VnA jätteistä 179/2012) ja asetuksen perustelumuistiossa. Jätelain ja kuntavastuun kannalta merkityksellisiä ovat kaikessa asumiseksi luokiteltavassa toiminnassa syntyvät jätteet, olipa asuminen sitten vakinaista, tilapäistä, asuntola-
maista, vapaa-aikaan liittyvää tai osa julkisen tai yksityisen toimijan palvelutoimintaa.

On huomattava, että esimerkiksi vakinainen asuminen määritellään eri tavalla eri laeissa riippuen termin käyttötarkoituksesta ja tarkasteltavan asian luonteesta. Vakinaista asumista on pääasiassa asuminen asunnossa, jossa asukas on vakituisesti kirjoilla.

Asunnot ja asuinolot -tilasto on Tilastokeskuksen julkaisema vuositilasto ja se kuvaa olemassa olevaa asuntokantaa, asuntojen lukumäärää ja asuntokuntien asuinoloja kunkin vuoden viimeisenä päivänä. Tilastokeskuksen asuntokannassa on esitetty asumiseen liittyviä käsitteitä. Määriteltynä on esimerkiksi asunto eli asuinhuoneisto, asuntola sekä rakennukset, jotka ovat kokonaan tai ensisijaisesti asumiskäytössä. Mm. sotilashenkilöstön käyttöön hankitut asunnot luetaan mukaan tilastoon, koska niitä käytetään tuottamaan asuntopalveluita samalla tavalla kuin siviilikäyttöön hankittuja asuntojakin. Asumista määriteltäessä tulee siis pohtia, tuotetaanko rakennuksessa asuntopalveluita.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa viitataan rakennuksen pääasialliseen käyttötarkoitukseen. Rakennusluvan yhteydessä ratkaistaan rakennuksen pääasiallinen käyttötarkoitus, joka myös kirjataan rakennus- ja huoneistorekisteriin. Rakennuksen käyttötarkoitus määräytyy sen mukaan, mihin suurinta osaa rakennuksen kerrosalasta käytetään. Rakennustilastoissa yhtenä

pääryhmänä ovat A Asuinrakennukset. Luokitusta voidaan hyödyntää pohdittaessa, onko rakennus asuinrakennus ja kuuluvatko siinä syntyvät jätteet kunnan jätehuollon järjestämiskäytännön piiriin. Myös kaavoituksessa osoitetaan tontin käyttötarkoitus ja millaiseen rakentamiseen tontti on tarkoitettu. Rakennuksen käyttötarkoitusluokitus ei kuitenkaan poissulje, etteikö asumista voi tapahtua myös muissa käyttötarkoitusluokituksissa. Esimerkiksi asuntolarakennukset kuuluvat pääluokkaan C Liikerakennukset ja lasten- ja koulukodit sekä kehitysvammaisten hoitolaitokset pääluokkaan F Hoitoalan rakennukset.

Tilastokeskuksen toimialaluokitusta (TOL 2008) voi myös käyttää avuksi määriteltäessä asumista: <http://www.stat.fi/meta/luokitukset/toimiala/001-2008/index.html>

Jätelakioppaan (2015) mukaan asuntoloilla tarkoitetaan esimerkiksi tilastokeskuksen toimialaluokituksen (55901) mukaan oppilaskoteja, sisäoppilaitosten asuntoloita, opiskelijoiden ja työntekijöiden asuntoloita ja täysihoteloita. Tilastokeskuksen mukaan asuntolalla (erityisrakenteisella asuntolalla) tarkoitetaan yhteisasumiseen tarkoitettua rakennusta, jossa asukkailla on yhteiset keittiö-, oleskelu- ja/ tai saniteettitilat. Tämän tyyppisessä asuntolassa ei yleensä ole varsinaisia asuinhuoneistoja. Rakennusteknisesti ei erityisrakenteinen asuntola juuri poikkea majoitusrakennuksesta. Asuntola on tarkoitettu erityisryhmille, kuten vanhuksille tai vammaisille. Erityisryhmille rakennetut tavalliset asuinrakennukset, joiden tilaratkaisuissa ei ole mitään poikkeavaa (esim. yhteistiloja) eivät ole asuntolarakennuksia, mutta ne ovat kuitenkin jätelain näkökulmasta asumista.

Toimialaluokituksessa esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalveluiden (Q) alaluokkana on sosiaalihuollon laitospalvelut (87), johon kuuluvat sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut. Sosiaalihuollon laitoshoidon ja asumispalvelun erona on asiakkaan mahdollisuus päättää hoito- tai asuinpaikasta. Samaan luokkaan kuuluvat myös yksityisen sektorin tuottamat laitos- ja asumispalvelut.

Sosiaalihuollon asumispalveluissa asiakkaan asuminen perustuu aina asunnon hallintasuhteen (vuokra tai omistus). Asiakkaalla on silloin hallussaan oma asuintila, joka on yksin hänen käytössään.

Laitoshoidossa asiakas on hoitosuhteessa laitokseen, ja toimintayksikkö tai viranomainen tekee päätöksen asiakkaan sijoituksesta. Sosiaalihuollon laitoshoidosta esimerkiksi vanhainkodit ja lastenkodit ovat asumista, koska niiden pääasiallinen tarkoitus on tarjota hoivan lisäksi turvallista, jopa pysyvää asumista ihmisille, jotka eivät voi asua kotona. Asumisen osalta tulee siis tarkastella toiminnan tosiasiallista luonnetta. Karkeana jakona voidaan sanoa, että sosiaalihuollon laitoshuolto on asumiseen luokiteltavaa ja terveydenhuollon laitoshuolto taas ei.

Esimerkkejä asumisesta löytyy toimialaluokituksen luokista 872 Kehitysvammaisten sekä mielenterveys- ja päihdeongelmaisten asumispalvelut ja 873 Vanhusten ja vammaisten asumispalvelut alaluokkineen. Alaluokkaan 87301 Ikääntyneiden palveluasuminen kuuluvat ikääntyneille tarkoitettut ryhmäasumiseen perustuvat asumispalvelut ja palvelutalot, joissa asukkaat asuvat yleensä vakinaisesti. Tähän kuuluu myös tehostettu palveluasuminen. Sosiaali- ja terveydenhuollossa järjestetään myös lyhytaikaista, intervalli-tyyppistä asumispalvelua, joka on avopalvelua ja rinnastuu normaaliin asumiseen. Asumispalveluita tarjoavat sekä julkiset että yksityiset toimijat arviolta yhtä paljon.

Muita asumisen palveluyksiköitä, joihin liittyy myös sosiaalipalvelua ovat esimerkiksi ensi- ja turvakodit sekä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset ja päihdehuollon asuntolat.

Vapaa-ajan asunnolla tarkoitetaan jäteasetuksen 5 §:n mukaan pääasiassa omaan käyttöön tarkoitettuja kesämökkejä ja muita vastaavia vapaa-ajan asuinrakennuksia sekä vuokrattavia lomamökkejä ja -osakkeita, lukuun ottamatta hotellinomaisia palveluja tarjoavia lomakyliä. Lomakylän määrittelyssä voidaan käyttää apuna Tilastokeskuksen toimialaluokitusta, jonka mukaan lomakylät ovat "majoitusliikkeitä, joissa vieraat pääasiassa majoitetaan usean loma-mökin tai loma-asunnon muodostamissa yksiköissä, joissa usein on tarjolla myös muita palveluja, kuten ruokailu-, pyykinpesu- ja virkistyspalveluja sekä informaatiopalveluja; lomamökkejä on oltava vähintään kymmenen kappaletta tai niissä on oltava vähintään 40 vuodepaikkaa" (toimialaluokituksen kohta 55209). Lomakylään kuuluvien mökkien tulee olla yhden yrityksen omistuksessa. Lomakylällä ei tarkoiteta esimerkiksi yksittäisten lomamökkien vuokraamista tai maatilamatkailuun liittyvää majoitusta.

Muuta asumista ei ole tarkkaan määritelty, mutta se voisi käsittää esimerkiksi tilapäisen asumisen tai velvollisuuteen perustuvan asumisen, kuten varuskuntien majoituskasarmit. Toi-

saalta varuskuntien majoituskasarit voidaan katsoa myös asuntoloiksi. Olennaista arvioinnissa on pohtia toiminnan tosiasiallista luonnetta, eli ts. arvioida toiminnan ja syntyvän jätteen rinnasteisuutta asumiseen sellaisena kuin se on jätelain 6 §:ssä ja 32 §:ssä määritelty.

Yhteenveto

Asumistoimintaa on siis paljon mm. sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutustoiminnan piirissä. Se tarkoittaa, että **asumispalvelun järjestäjästä tai palvelusisällöstä (ruoka-, kotipalvelu tms.) riippumatta - olipa toimija yksityinen, kunnallinen tai muu julkinen toimija - asumisessa syntyvät jätteet kuuluvat kunnan jätehuollon järjestämisvelvollisuuden piiriin.** Mikäli rakennuksessa oleskelu voidaan katsoa asumiseksi, niin sen jätehuolto kuuluu kunnan jätehuollon järjestämisvelvollisuuden piiriin. Myös sellaiset koulujen asuntolat, joiden pääasiallinen tarkoitus on oppilaiden tai opiskelijoiden asuttaminen ja joita käytetään pääasiassa asumiskäyttöön, mutta esimerkiksi koulujen loma-aikoina majoituspalvelutoimintaan, katsotaan asumiseksi.

Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan yhdyskuntajätteet

Jätelaissa kunnan hallinto- ja palvelutoiminnalla tarkoitetaan hallituksen esityksen (HE 195/2017) mukaan soveltuvin osin, mitä kuntalain 6 §:n 2 momentissa säädetään kunnan toiminnasta. Lainkohdan mukaan kunnan toiminnaksi katsotaan kunnan ja kuntakonsernin toiminta sekä kunnan osallistuminen kuntien yhteistoimintaan (mm. kuntayhtymät ja yhteinen toimielin). Kunnan toimintaan lukeutuvat lisäksi kuntien yhdessä omistamat yhteisöt, joissa kunta käyttää yhdessä muiden kuntien kanssa määräysvaltaa. Voimassa olevaa jätelakiä vastaavasti kunnan hallinto- ja palvelutoiminta käsittää myös kunnan sosiaali- ja terveystalveissa sekä koulutustoiminnassa syntyvät yhdyskuntajätteet.

Kunnan palvelut

Kunta järjestää mm. sosiaali- ja terveystalveita, opetus- ja kulttuuripalveluita sekä yhdyskuntateknisiä palveluita. Kunnat vastaavat perusterveydenhuollosta, erikoissairaanhoidosta sekä hammashuollosta. Kunnat myös huolehtivat vanhustenhuollosta, vammaispalveluista sekä monista muista sosiaalihuollon tehtävistä. Kunnat huolehtivat lasten päivähoitosta, ylläpitävät peruskouluja, lukioita, ammattioppilaitoksia ja ammattikorkeakouluja sekä tarjoavat kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso-, liikunta- ja vapaa-ajanpalveluja. Kunnat ohjaavat alueensa maankäyttöä ja rakentamista. Kunnat huolehtivat vesi-, energia- ja jätehuollosta, kaduista sekä ympäristönsuojelusta ja ympäristöterveydenhuollosta.

Kunnan lakisääteisillä tehtävillä tarkoitetaan tehtäviä, jotka on säädetty kunnan velvollisuudeksi erityislainsäädännössä. Kunnan tehtävät eivät rajoitu pelkästään lakisääteisiin tehtäviin, vaan ne voidaan jaotella lakisääteisiin ja kunnan itsehallinnon perusteella itselleen ottamiin (vapaaehtoisin) tehtäviin. Myös vapaaehtoiset tehtävät ovat kunnan palvelutoimintaa. Lakisääteiset tehtävät voidaan jaotella velvoittavuuden, harkintavallan laajuuden ja julkisen vallan käytön perusteella muun muassa seuraavasti:

- Subjektiviisiin oikeuksiin liittyvät tehtävät (esim. maksuton perusopetus, varhaiskasvatus, terveys), joihin asukkailla on lakiin perustuva oikeus ja joita kunnan on lain perusteella järjestettävä
- Pakolliset tehtävät (esim. vesihuolto, jätehuolto), joissa kunnalla on harkintavaltaa tehtävien hoitamisen laajuuden suhteen.
- Lakisääteiset, mutta kunnille harkinnanvaraiset tehtävät, joita palveluita tulee olla asukkaiden saatavilla (esim. lukiokoulutus, jota kaikki kunnat rahoittavat, mutta asukkaalla on vapaa hakeutumisoikeus mihin tahansa lukioon)
- Viranomaistehtävät (terveydensuojelu, jätehuoltoviranomainen)

Kunnan hallinto- ja palvelutoiminta on melko laaja käsite, joka pitää sisällään mm. palvelut, jotka kuuluvat kunnan järjestämisvastuulle tai tehtävät, jotka kunta on ottanut hoitaakseen vapaaehtoisesti. Jätelain perusteluissa on viitattu soveltuvin osin kunnan toiminnan määrittelyyn.

Moninaiset kuntakonsernit

Kuntien toimintatavat ja niiden mukana organisaatorakenteet ovat muuttuneet aikojen kuluessa yhä enemmän konsernimaisiksi. Aiemmin tehtäviä hoitivat lähinnä virastot ja laitokset, nykyään yhä enemmän kuntayhtymät ja kuntayhtiöt tai säätiöt. Toimintoja on siirretty myös ostopalveluiksi yksityisiltä yrityksiltä ja yhteisöiltä. Kunnat ovat myös perustaneet yhteisyrityksiä yksityisten yritysten kanssa. Kuntakokonaisuudet ovat moninaisia ja vaihtelevia, mikä hankaloittaa rajanvedon tekemistä jätehuoltovastuun osalta.

Kuntakonserni määritellään kirjanpitolain konsernimääritelmän mukaisesti (KuntaL 6 §). Juridinen kuntakonserni sisältää kunnan oman organisaation, mukaan lukien kunnan liikelaitokset, sekä yhteisöt (esim. osakeyhtiö tai säätiö), joissa kunnalla on määräysvalta. Kuntakonserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Kunnalla on määräysvalta yhteisössä, kun sillä on enemmän kuin 50 prosenttia yhteisön kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Kunnalla on määräysvalta myös silloin, kun kunnalla on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä yhteisön tai säätiön hallituksessa.

Jätelain tarkoittamat kunnan hallinto- ja palvelutoiminnot

Koska kunnan toiminta on organisoitu yhä enemmän konsernimaisesti, tulee jätelain mukaisia kunnan velvoitteita arvioitaessa tarkastella koko kuntakonsernia sekä myös kunnan osakkuusyhteisöjä. Jätelain näkökulmasta on tarkoitettu, että kunnan jätehuollon järjestämisvelvollisuuteen kuuluvat ne kunnan toiminnot tai palvelut, joita kunta itse hoitaa (taseyksikkönä tai liikelaitoksena) tai sen konserniyhteisö tai osakkuusyhteisö, jossa koko tai pääosa omistuksesta on kunnalla tai kunnilla, itse hoitaa.

Kunnan kiinteistöjen kuten virastorakennusten, varastojen, koulujen, päiväkotien, kirjastojen ja terveysasemien yhdyskuntajätehuollon järjestää kunnan jätelaitos. Kunnan konserniyhteisöjen yhdyskuntajätehuollon palvelut kuuluvat kunnan jätelaitoksen järjestämisvastuulle, ellei kyse on puhtaasti markkinaehtoisesti toimivasta kunnan omistamasta yhteisöstä (pl. sidosyksiköt ja monopoliluonteiset palvelut), jolle ei myönnetä vuotuista tukirahoitusta budjettivaroista.

Kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan piiriin kuuluvat myös kuntien yhteistoiminnassa harjoittamat palvelut, esim. kuntayhtymät ja kuntien yhtiöt. Mikäli kyseessä on kokonaan tai pääosin kuntien omistuksessa oleva osakkuusyhteisö, joka huolehtii kunnan hallinnosta tai ylläpitää jotakin palvelua, niin yhteisön yhdyskuntajätehuolto kuuluu kunnalle.

Ammattikorkeakoulut ovat nykyään osakeyhtiömuotoisia, mutta useimmiten kuntien yhteisessä omistuksessa olevia. Esimerkiksi Hämeen ammattikorkeakoulu HAMK Oy:n osakaskuntia ovat Hämeenlinna, Forssa, Riihimäki, Valkeakoski, Hattula ja Tammela. Se ei kuulu mihinkään kuntakonserniin, mutta on kuntien osakkuusyhteisö ja täysin kuntien omistama. Em. toimijan toimipisteet sijaitsevat kahden eri kunnallisen jäteyhtiön alueella, joten toimipisteen sijainnin perusteella sen yhdyskuntajätehuollon hoitaa se kunnallinen jätehuolto-yhtiö, jonka alueella toimipiste sijaitsee. Vastaavasti Hämeenlinnan Seudun Vesi Oy eli HS-Vesi Oy on Hämeenlinnan, Hattulan ja Akaan omistama vesihuolto-yhtiö, joka huolehtii kunnan vesihuoltopalveluiden tuottamisesta ja jossa omistus on jaettu kuntien kesken. Yhtiö tosin kuuluu Hämeenlinna-konserniin.

Joissakin tapauksissa yritystoiminnan harjoittaja saattanut vuokrata toiminnalleen tilan kunnalta ja harjoittaa toimintaansa kunnan toimitilassa. Laaditun vuokra- tai muun sopimuksen perusteella, esimerkiksi turvallisuus- tai tarkoituksenmukaisuussyistä, kunta tai kunnan organisaatio toimitilan omistajana järjestää koko kiinteistön jätehuollon. Tällöin yrityksen yhdyskuntajätehuolto, jota järjestetään yhdessä kunnan oman jätehuollon kanssa, kuuluu kunnan vastuulle (JL 32.1 § 3 kohta). Mikäli yritystoimintaa harjoittava kunnan vuokralainen huolehtii itse jätehuoltopalvelunsa tilaamisesta, on tällöin kyse elinkeinoelämän jätteestä, joka ei kuulu kunnan jätehuoltovastuulle.

Mikäli kunnan toimijan yhdyskuntajätettä tuottava palvelupiste sijaitsee yritys-kiinteistössä, jossa valtaosa kiinteistön yhdyskuntajätteistä on peräisin elinkeinoelämän toiminnoista (esim. kirjasto kauppakeskuksessa) ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi kunnan palvelupisteen jätehuolto olisi järkevää yhdistää kauppakeskuksen muun jätehuollon kanssa, niin kuntatoimija voi anoa jätelain 42 §:n perusteella poikkeusta velvollisuudesta liittyä kunnan järjestämään jätehuoltoon.

Toiminnot, jotka eivät ole jätelain tarkoittamaa kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa

Yleisperiaatteena voidaan pitää, että jätelain tarkoittamaa kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa eivät ole (huomioon ottaen jätelain esitöiden viittaus kunnan toimintaan soveltuvin osin) seuraavat:

- Kunnan tai kuntien omistamat, täysin markkinaehtoisesti liiketaloudellisesti, ilman kunnan vuotuista budjettirahoitusta tai tukea toimivat ja vastaavien yksityisten toimijoiden kanssa kokonaisuudessaan markkinoilla kilpailevat yhtiöt. Usein tällaiset yhtiöt on jo kunnan konserniohjeissa määritelty markkinaehtoisesti toimiviksi. Ko. yhtiöitä ei ole kovin paljon, mutta esimerkiksi energiayhtiöt ovat tällaisia. Energian tuotanto- ja jakelupalvelut hoidetaan käytännössä yleensä liiketaloudellisin perustein yhtiömuotoisena toimintana (esim. Helen Oy). Markkinat ovat yhteispohjoismaiset, ja kuluttajalla on mahdollisuus vaihtaa sähköntoimittajaansa. Toisaalta jakeluverkkotoimittajaa ei ole mahdollista vaihtaa, vaan se on monopolitoimintaa. Suuret yhtiötetyt satamat, esim. Helsingin Satama Oy, kilpailevat muiden vastaavien satamien kanssa ja ovat yleensä markkinaehtoisia yhtiöitä.
- Kunnan rahoittamat, hankintalain perusteella markkinoilta hankkimat palvelut eivät myöskään kuulu jätelain mukaiseen kunnan hallinto- ja palvelutoimintaan. Kun kunta on hankkinut palvelut kilpailuttamalla ne ostopalveluna yksityiseltä markkinoilla toimivalta yritykseltä tai antanut palveluseteleitä palvelun ostoon yksityiseltä toiminnanharjoittajalta, ei voida katsoa, että kunnan pelkkä toiminnan rahoittajana toimiminen tarkoittaisi palveluja tarjoavan yrityksen yhdyskuntajätehuollon siirtymisen jätelain 32 §:n mukaisen kunnan jätehuollon järjestämisvelvoitteen piiriin.
- Jätelain mukaista kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa ei ole myöskään esimerkiksi kunnan harjoittama sellainen sijoitustoiminta, jossa kunta omistaa jonkin verran yksityisen yhtiön osakkeita ilman palvelusopimusta.

Tapauskohtaista harkintaa

Arvioinnissa, mikä on kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa jätelain näkökulmasta, joudutaan joissakin tapauksissa väistämättä myös tapauskohtaiseen harkintaan, jolloin viranomainen saattaa joutua ratkaisemaan toiminnan tosiasiallisen luonteen ja järjestämistavan perusteella, kuuluuko toiminta osaksi kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa. Harkinnassa tulee tarkastella niin omistusta kuin toimialaa sekä toiminnan tarkoitusta sekä luonnetta tarkemmin.

Ensimmäiseksi selvitetään, onko kyseessä kuntakonserniin kuuluva toiminto/ asiakas / kiinteistö. Konsernin tytäryhteisöissä kunnalla on kirjanpitolaissa tarkoitettu määräysvalta. Kuntien osakkuusyhteisöt, joissa kunnilla on koko tai pääasiallinen omistus, ovat myös merkitseviä jätehuoltovastuun tarkastelussa. Myös kuntayhtymät ovat osa kunnan toimintaa. Seuraavaksi selvitetään, onko kyseessä kunnan hallinto- ja palvelutoiminta ja miten palvelu on järjestetty. Onko taustalla erityislakiin perustuva palvelu vai kenties kunnan itsehallinnon perusteella järjestämä palvelu? Tarkastellaan, syntyykö toiminnassa yhdyskuntajätettä. Kunnan jätelakiin kirjattu jätehuollon järjestämisvelvollisuus koskee vain yhdyskuntajätettä. Muun jätteen kunta voi toimittaa kunnan jätelaitokselle sidosyksikköaseman perusteella, mikäli ei esim. kilpailuta hankintaa markkinoilta.

Esimerkkilistat kunnan vastuulle kuuluvista toiminnoista

Jätelain mukaiseen kunnan hallinto- ja palvelutoimintaan luetaan kuuluvaksi mm. seuraavat toiminnot, joiden **yhdyskuntajätehuolto** kuuluu kunnan jätehuoltovastuulle. Huom. lista ei ole tyhjentävä ja tapauskohtaiseen harkintaan saattaa olla tarvetta:

Opetus ja kuttuuri

Sivistyspalvelut

- Varhaiskasvatuksesta kunnan päiväkodit sekä avoin varhaiskasvatustoiminta (mm. kerhot). Huom. Ostopalveluna yksityiseltä toimijalta ostettujen päiväkotipalveluiden jätehuolto ei kuulu kunnan vastuulle, ellei kyse ole kunnan tiloissa tapahtuvasta toiminnasta, jonka jätehuolto kuuluu vuokrasopimuksen perusteella kunnan kiinteistötoimen tilattavaksi;
- Kuntien peruskoulut (kunnilla on lakiin perustuva velvollisuus järjestää perusopetusta);

- Kuntien lukiot (suurin osa lukioista kunnallisia);
- Kunnan tai kuntien kokonaan tai pääosin omistamat ammatilliset oppilaitokset (myös kuntayhtymät ja kuntien osakeyhtiöt, esim. Stadin ammattiopisto ja Stadin aikuisopisto);
- Kunnan tai kuntien kokonaan tai pääosin omistamat ammattikorkeakoulut;
- Kunnan tai kuntien kokonaan tai pääosin omistamat kansalaisopistot (2018: 160 kunnallista, yhteensä kansalaisopistoja 184), kansanopistot (7 kunnallista) ja kesäyliopistot (5 kunnallista) sekä liikunnan koulutuskeskukset (1);

Taide- ja kulttuuripalvelut

- Kunnan tai kuntayhtymän kokonaan tai pääosin omistamat musiikkioppilaitokset (musiikkiopistot), kuvataidekoulut ja käsityökoulut;
- Kunnan tai kuntayhtymän kokonaan tai pääosin omistama teatteri tai orkesteri (esim. kaupunginteatteri, kaupunginorkesteri);
- Kunnan tai kuntayhtymän kokonaan tai pääosin omistamat museot;
- Kunnan yleinen kirjasto;
- Kunnan nuorisotilat ja työpajapalvelun tilat;

Liikuntapalvelut

- Kuntien uimahallit, palloiluhallit, jäähallit ja ulkoliikuntapaikat (mm. yleisurheilukentät, stadionit, jalkapallokentät); myös yhtiöt, joissa kunta on enemmistöomistajana. Kuntien tukema yksityisen järjestämä seuratoiminta ei kuulu tähän;

Sosiaali- ja terveydenhuolto (kunnan järjestämistä vastuulla ainakin 2021 saakka)

Sosiaalihuolto

- Sosiaali- ja terveydenhuollon useita palveluja tuotetaan kunnan virastoissa, kuten kasvatus- ja perheneuvonta tai yksityishenkilöiden kodeissa, kuten kotipalvelut ja perhehoito toimeksiannosta;
- Sosiaalihuollon avohuollon asumispalvelut luokitellaan jätelain 32.1 §:n 1 kohdan mukaiseksi asumiseksi, joten ne kuuluvat jo sillä perusteella kunnan jätehuoltovastuulle. Samalla ne voivat kunnan, kuntayhtymän tai kunnan yhteisön tuottamana olla osa kunnan huolehtimaa sote-palvelutoimintaa;
- sosiaalipalveluiden laitoshuolto (voivat kuulua jo asumisen tunnusmerkkien täyttymisen perusteella kunnan jätehuoltovastuulle (JL 32.1 § 1 kohta), mutta kunnan ope-roimina ovat myös kunnan hallinto- ja palvelutoimintaa);
 - Kunnan vanhainkodit (vanhainkotitoiminta useimmiten kunnan järjestämää palvelua)
 - Kunnan kokonaan tai pääosin omistamat lastensuojelulaitokset, koulukodit sekä lastenkodit (näitä palveluita tarjotaan sekä kunnallisena että yksityisesti)
 - Kunnan kokonaan tai pääosin omistamat kehitysvammaisten erityishuollon laitospalvelut
 - Kunnan ammatilliset perhekodit
 - Kunnan tai kuntien kokonaan tai pääosin omistamat päihdehuollon kuntoutuskeskukset

Terveydenhuolto (sairaanhoido ja kuntoutus)

- Kunnan terveyskeskukset tai terveysasemat;
- Kunnan ja kuntayhtymien (sairaanhoidopiirien) sairaalat, myös erikoissairaanhoido ml. kuntoutuskeskukset (esimerkiksi HUS);

- Kunnallisen hammashuollon yksiköt (usein terveystieteiden yhteydessä);
- Pelastustoimen ensihoidon yksiköt;
- Kunnan ympäristöterveydenhuollon toimintayksiköt (kuntayhtymät);
- Kunnan tai kuntayhtymän psykiatrisen sairaala (valtiolla vastaavia 2 kpl);
- Kuntien tai kuntayhtymien ne laboratoriot, jotka tuottavat palveluita vain sairaanhoitopiireille tai kunnille (esimerkiksi ISLAB Itä-Suomen laboratoriotietokeskuksen liikelaitosyhtymä, joka on neljän sairaanhoitopiirin yhteinen kuntayhtymä);

Yhdyskuntatekniset ja elinkeinopalvelut

- Aluepelastuslaitosten palo- tai pelastusasemat (Pelastuslaitokset ovat kunnallisia toimijoita eli kunnat omistavat ja maksavat niiden kulut. Suomessa toimii 22 pelastuslaitosta. Maakuntaudistuksessa on suunniteltu pelastustoimen siirtoa maakunnille.);
- Kunnan tilakeskuksen hallinnoimat kiinteistöt ja toimitilat, joissa pääasiassa harjoitetaan kunnan omaa palvelutoimintaa, mm. kunnan virastot, kunnan varastot, varikot, korjaamot tai muut vastaavat toimitilat, esimerkiksi asfalttilaboratoriot;
- Kunnallisen vesihuoltolaitoksen kiinteistöjen yhdyskuntajätteet (taseyksikkö, liikelaitos ja kunnan/kuntien kokonaan tai pääosin omistama yhtiö);
- Yleisten alueiden puhtaanapito, mm. puistojen roska-astioiden jätteet;
- Ne kunnan ylläpitämät satamat, kuten huvivenesatamat, joita ei ole katsottu tarpeelliseksi yhtiöittää toiminnan vähäisyyden vuoksi (KL 127 §);
- Kunnan tai kuntien pääosin omistamat kaukolämpöyhtiöt (erillisen verkostonsa myötä periaatteessa monopoli kaupunkikeskustoissa ja taajamissa);
- Kunnan tai kuntien yhteisen jätelaitoksen toimitilat;
- Joukkoliikenteen kuntayhtymien toimitilat (esimerkiksi HSL);
- Kuntien yrityspalvelut;
- Kuntien omistamat kehitysyhtiöt (yleensä kunnan sidosyhtiöitä, jotka tuottavat kunnan elinkeinopalvelut);