

Vastaus valtuustoaloitteeseen Metsäkivelän kaatopaikan myymiseksi

PERUSTELUMUISTIO

JÄMSÄ

Sisällys

Lähteet.....	2
Kirjallisuus.....	2
Oikeustapaukset.....	2
Lyhenneluettelo.....	2
1) Tausta	3
2) Metsä-Kivelän jätteenkäsittelyalueen toiminnalle myönnetyt luvat	3
3) Metsä-Kivelän käyttöoikeuden luovutus sopimus	4
4) Käyttöoikeussopimuksen ehdot sopimuksen muuttamisen tai päättämisen osalta	5
5) Metsäkivelän toiminnot	6
6) Sopimusoikeudellinen tulkinta	7
7) Sopimusrikkomuksen seuraukset.....	10
8) Kiinteistön luovutus.....	10
9) Kiinteistön markkina-arvon arvioimisesta.....	11
10) Ympäristö- ja terveysriskien arviointi.....	11
11) Kaupungin alueella harjoittamaan kaatopaikkatoimintaan liittyviä vastuukysymyksiä.....	12
12) Vakuudet	13
13) Metsäkivelän kaatopaikan ylläpitokustannukset ja tulot.....	14
14) Yhteenveto	14

JÄMSÄ

Lähteet

Kirjallisuus

Kaatopaikkojen käytöstä poistaminen ja jälkihoito, ympäristöhallinnon ohjeita I/2008, Suomen ympäristökeskus.

Saarnilehto, Ari - Annola, Vesa, Sopimusoikeuden perusteet, Alma Talent Oy, 2018.

Oikeustapaukset

KHO 2013:187

KHO 2020:169

KKO 1996:27

KKO 2016:8

KKO 2023:31

Lyhenneluettelo

JäteL	Jätelaki
kaatopaikka-asetus	Valtioneuvoston asetus kaatopaikoista
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KuntaL	Kuntalaki
LSSAVI	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
MVL	Maanvuokralaki
YSL	Ympäristönsuojelulaki

JÄMSÄ

1) Tausta

Jyrki Kokko ja 4 allekirjoittajaa on jättänyt seuraavan sisältöisen valtuustoaloitteen:

”Jämsän kaupungilla on omistuksessaan Metsä-Kivelän kaatopaikka. Nykyisessä kaupungin taloudellisessa tilanteessa olisi järkevää myydä kaatopaikka, koska sille ei ole omistamisen tarvetta. Alueella toimii ulkopuolinen toimija.

Ehdotamme Jämsän kaupungille valtuustoaloitteena, että Metsä-Kivelän kaatopaikan maa-alue myydään ympäristövastuineen ja -velvoitteineen AKA-arvioon perustuvalla hinnalla alueella toimivalle yritykselle.

2) Metsä-Kivelän jätteenkäsittelyalueen toiminnalle myönnetty luvat

Metsä-Kivelän alueelle on myönnetty jätteenkäsittelytoimintaan liittyen seuraavat luvat:

- Jämsän seudun kansanterveystyön kuntaliiton valvontajaosto on myöntänyt Metsä- Kivelän kaatopaikalle sijoitusluvan vuonna 1976, lupaa on päivitetty vuonna 1987.
- Keski-Suomen ympäristökeskus on myöntänyt Jämsän Seudun Jätehuolto Oy:lle ympäristöluvan (Dnro 0996Y0360/104) Metsä-Kivelän jätteenkäsittelyalueen käytölle ja uuden täyttöalueen rakentamiselle ja käyttöönotolle 28.1.1999. Lupapäätös sisältää kaatopaikkatoiminnan jatkamisen vanhalla täyttöalueella, vesienkeräys- ja käsittelyjärjestelmän rakentamisen sekä uuden täyttöalueen rakentamisen ja täytön. Lupapäätös käsittää myös vanhan täyttöalueen lopputäytön sekä sulkemisen. Ympäristöluvan kaatopaikan pohjaa koskevia lupamääräyksiä on muutettu uudella lupapäätöksellä 13.6.2003 (Dnro 0996Y0360/104).
- Keski-Suomen ympäristökeskus on myöntänyt 27.9.2004 Jämsän Seudun Jätehuolto Oy:lle ympäristöluvan (Dnro KSU-2004-y-29/121) Metsä-Kivelän jätteenkäsittelyalueelle. Lupapäätös koski mm. jätteiden vastaanottoa ja sijoittamista, käyttö- ja hoitotoimia, pilaantuneiden maiden vastaanottoa ja käsittelyä, alueen vesijärjestelyjä sekä käsittelyä, tarkkailua ja raportointia sekä vakuutta.
- Keski-Suomen ympäristökeskuksen päätös 12.3.2008 ympäristönsuojelulain (86/2000) 55 §:n mukaisesta ympäristöluvan täydentämisestä Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen 1.12.2006 mukaisesti. Asia koskee Jämsässä sijaitsevalta Metsä-Kivelän jätteenkäsittelyalueelta kunnalliseen viemäriverkostoon johdettavien vesien päästöraja-arvoja sekä tarkkailua koskevien lupamääräysten muuttamista.
- Maa-aineksen ottolupa Jämsän kaupungin ympäristölautakunnalta MA-6-2008, johon on haettu ja saatu jatkolupa Jämsän kaupungin ympäristölautakunnalta 11.4.2013. Tila Metsäkivelä RN:o 1:158. Suunnitellun ottamisalueen pinta-ala on 2,4 ha ja otettavan maa-aineksen määrä on 200 000 m³ltr.
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on antanut 4.8.2020 päätöksen nro 174/2020 (dnro LSSAVI/5488/2020) jätteenkäsittelykentän vakuutta koskien.
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on ratkaissut laajennusaluetta 2 koskevan asian päätöksellä nro 172/2020 (dnro LSSAVI/9220/2020), annettu 28.7.2020.
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on myöntänyt Jämsän kaupungille luvan (LSSAVI 204/2022) Metsä-Kivelän jätteenkäsittelyalueen toiminnan olennaiseen muuttamiseen sekä



toiminnan aloittamiseen. Luvan muutosta haettiin Metsä-Kivelän jätteenkäsittelyalueen laajentamiseen ja voimassa olevien ympäristölupien muuttamiseen. Aluehallintovirasto poisti hakijan esityksen mukaisesti Metsä-Kivelän jätteenkäsittelyalueen ympäristöluvan dnro KSU-2004-Y-29 (annettu 27.9.2004, muutettu 12.3.2008) lupamääräykset 5.1 ja 6.2. ja yhdisti ympäristöluvan ja sen muutospäätöksen (dnro KSU-2004-Y-29, 27.9.2004 ja 12.3.2008) kaikki lupamääräykset sekä päätöksen dnro LSSAVI/9220/2020 lupamääräykset 10.2, 12, 13–15, 21, 22 yhdeksi päätökseksi. Ympäristölupapäätös dnro LSSAVI/5488/2020 (annettu 4.8.2020) kumottiin, koska toiminnan jätevuokutta koskevaa määräystä päivitettiin.

3) Metsä-Kivelän käyttöoikeuden luovutus sopimus

Jämsän kaupungilla on voimassa oleva 2.2.2021 allekirjoitettu sopimus Metsä-Kivelän kaatopaikan käyttöoikeuden luovuttamisesta GRK Infra Oy:lle (jatkossa GRK). Käyttöoikeus sopimuksella Jämsä on vuokrannut GRK:lle kiinteistöt 182-437-1-158, 182-437-1-74 sekä 182-437-1-153 palsta 1. Maanvuokran lisäksi sopimuksella on sovittu mm. vanhan kaatopaikkatäytön sulkemisesta, käyttöön liittyvistä kustannuksista, ympäristöluvan hakemisesta ja Jämsän kaupungin vanhan kaatopaikan jälkivalvonnasta

Sopimus on muodoltaan sekamuotoinen sopimus, jota on tulkittava maanvuokralain, yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden sekä jäte ja ympäristöoikeudellisten oikeussääntöjen nojalla. Sopimuksessa ei ole ehtoa, jonka mukaisesti kiinteistöjen kauppa tai muut sopimuksen mukaiset oikeussuhteet valtuustoaloitteen mukaisessa kiinteistön luovutuksessa määräytyisivät.

Sopimuksella ja/tai viranomaisen antamalla määräyksellä otetaan kantaa mm. seuraaviin asiakokonaisuuteen liittyviin oikeussuhteisiin:

Oikeussuhde	Osapuolet	
Kiinteistöjen maanvuokra, vuosivuokrana 10 000 € sidottuna elinkustannusindeksiin	Jämsä - GRK	Maanvuokralaki (258/1966, MVL)
Kiinteistöillä sijaitsevan irtaimiston ja liittymien käyttöoikeus	Jämsä - GRK	MVL
Kaatopaikan käyttöoikeus ja korvaus käytetyn täyttötilavuuden mukaisesti sidottuna elinkustannusindeksiin	Jämsä - GRK	Yleiset sopimusoikeudelliset periaatteet
Jämsän kaupungin kaatopaikkatoimintaan liittyvät ympäristöluvat	Jämsä – AVI	Luvussa 2) esitetyt luvat Kulloisenkin ympäristöluvan myöntämisen ajankohtana voimassa ollut lainsäädäntö
Vanhojen Jämsän kaupungin kaatopaikkatäyttöjen sulkemisesta koskevat luvat, jälkihoito ja vakuuden asettaminen	Jämsä – AVI	Luvussa 2) esitetyt luvat Ympäristönsuojelulaki (527/2014, YSL)

JÄMSÄ

		Valtioneuvoston asetus kaatopaikoista (331/2013, kaatopaikka-asetus)
Uuden kaatopaikkatäytön ympäristölupa ja vakuuden asettaminen	Jämsä-AVI - GRK	YSL Jätelaki (646/2011, JäteL) kaatopaikka-asetus LSSAVI 204/2022
Jäteverovelvollisuus	GRK - verohallinto	Jäteverolaki (1126/2010)
Kalliokiviaineksen irrottaminen ja käyttö	Jämsä - GRK	Maa-aineslaki (555/1981)
Suotovesien hallinta	Jämsä – GRK – Jämsän vesi liikelaitos	YSL LSSAVI 204/2022
Tarkkailuvelvoitteet	Jämsä – GRK - ELY	YSL, JäteL, kaatopaikka-asetus LSSAVI 204/2022

Mikäli GRK:lla olisi intressi kiinteistöjen ostamiseen, merkitsisi se valtuustoaloitteen mukaisessa tilanteessa edellä todettujen oikeussuhteiden muuttamista sellaisiksi, että Jämsän kaupunki ei olisi niissä osapuolena.

4) Käyttöoikeussopimuksen ehdot sopimuksen muuttamisen tai päättämisen osalta

Käyttöoikeussopimuksen 4 §:ssä sovitaan sopimuksen voimassaoloajasta ja irtisanomisesta seuraavasti:

”Sopimus syntyy, kun molemmat Osapuolet ovat sen allekirjoittaneet. Sopimuskauden on suunniteltu kestävän arviolta 7–9 vuotta, kuitenkin siten, että sopimus on voimassa enintään 10 vuotta sopimuksen allekirjoituksesta lukien, mikäli sopimusta ei ole irtisanottu päättymään tätä ennen.

Kummallakin Osapuolella on oikeus irtisanoa tämä sopimus päättymään noudattaen neljän (4) vuoden irtisanomisaikaa. Sopimuksen irtisanominen on tehtävä kirjallisesti. Irtisanomisaika lasketaan irtisanomishetkestä. GRK:n on suoritettava kaatopaikan sulkemistoimenpiteet irtisanomisaikana. Mikäli sulkemistoimenpiteitä ei ole perustellusta syystä mahdollista suorittaa irtisanomisaikana, neuvottelevat Osapuolet erikseen sulkemistoimenpiteiden aikataulusta. Sopimus päättyy, kun GRK on sulkenut kaatopaikkapenkat ja huolehtinut muista tämän sopimuksen mukaisista sopimuksen päättämiseen liittyvistä toimista.

Mikäli sopimuskauden aikana tapahtuu sellaisia lainsäädännöllisiä muutoksia, jotka vaikuttavat tämän sopimuksen toteuttamiseen, on kummallakin Osapuolella oikeus irtisanoa tämä sopimus päättymään silloin, kun kyseiset muutokset astuvat voimaan ja koskemaan tämän sopimuksen mukaista toimintaa. Osapuolilla on oikeus irtisanoa sopimus päättymään em. ajankohdasta lukien, vaikka irtisanomisaika olisi tällöin lyhyempi kuin edellä mainittu kaksikymmentäneljä (24)

JÄMSÄ

kuukautta. GRK:n on suoritettava kaatopaikan sulkemistoimenpiteet irtisanomisaikana. Mikäli sulkemistoimenpiteitä ei ole perustellusta syystä mahdollista suorittaa irtisanomisaikana, neuvottelevat Osapuolet erikseen sulkemistoimenpiteiden aikataulusta. Sopimus päättyy, kun GRK on sulkenut kaatopaikkapenkat ja huolehtinut muista tämän sopimuksen mukaisista sopimuksen päättämiseen liittyvistä toimista.

Mikäli sopimusta ei ole irtisanottu päättymään aiemmin, päättyy sopimus ilman erillistä irtisanomista maksimissaan kymmenen (10) vuoden kuluttua sopimuksen allekirjoittamisesta ja kun GRK on sulkenut kaatopaikkapenkat ja huolehtinut muista tämän sopimuksen mukaisista sopimuksen päättämiseen liittyvistä toimista. GRK vastaa siitä, että kaatopaikkapenkkojen sulkeminen ja muut tämän sopimuksen mukaiset sopimuksen päättämiseen liittyvät toimet on suoritettu viimeistään kymmenen 10 vuoden kuluessa siitä, kun sopimus on allekirjoitettu.

Sopimuksen päättymisen yhteydessä laaditaan erillinen päättämisasiakirja, jonka molemmat Osapuolet allekirjoittavat.”

Käyttöoikeussopimuksen purkamisesta on sovittu sopimuksen 13 §:ssä:

”Kumpikin Osapuoli saa purkaa sopimuksen kokonaan tai osittain, jos toinen Osa-puoli on olennaisesti rikkonut sopimusvelvoitteitaan eikä ole korjannut menettelyään 30 päivän kuluessa kirjallisen huomautuksen saatuaan tai rikkonut ympäristöluvan ehtoja, eikä ole korjannut menettelyään, johon valvontaviranomainen on kehottanut ja jonka vaatimia korjaavia toimenpiteitä ei ole toteutettu annetussa ajassa.

Olennaisena sopimusrikkomuksena pidetään myös sitä, että Osapuoli on olennaisesti viivästynyt suorituksessaan tai viivästykset ovat toistuvia.

Mikäli sopimus on purettu GRK:n sopimusrikkomuksen johdosta, voi Kaupunki hankkia alueen sulkemistoimenpiteet muulta toimijalta GRK:n kustannuksella. Sopimusrikkomus tulee olla lainvoimaisella oikeuden päätöksellä todennettu.”

Sopimuksen muuttamisesta on sovittu käyttöoikeussopimuksen 16 §:ssä:

”Sopimusmuutoksista sovitaan kirjallisesti ja Osapuolten toimivaltaisten tahojen tulee allekirjoittaa sopimusmuutoksia koskevat sopimukset.”

GRK:n toiminta alueella on ollut sopimuskauden ajan sopimuksen mukaista. Ympäristöluvan valvonnan osalta valvontavastuu kuuluu Keski-Suomen ELY-keskukselle.

5) Metsäkivelän toiminnot

Alla esitettyyn viitteellisen kuvaan on merkitty Metsä-Kivelän keskeiset toiminnot. Vanhan kaupungin sulkeman jätetäytön vastuut kuuluvat kokonaisuudessaan kaupungille. Parasta aikaa suljettavana olevan jätetäytön osalta vastuut jakautuvat kaupungin ja GRK:n välillä käyttöoikeussopimuksen mukaisesti, käytössä olevien pinta-alojen suhteessa.

JÄMSÄ



1

6) Sopimusoikeudellinen tulkinta

Suomalaisessa yksityisoikeudessa yleiset sopimusoikeudelliset periaatteet ovat: sopimusvapaus ja sopimusten sitovuus, luottamuksensuoja, lojaliteetti, kohtuus sekä heikommansuoja.

Sopimuksen sitovuuden periaatteen mukaisesti pääsääntö on, että sopimus pysyy, kunnes se todetaan pätemättömäksi, sen määräaikaus päättyy, sopimusvelvoitteet on täytetty molemmin puolin tai se irtisanotaan. Joissain tilanteissa peruuttaminen on mahdollista, mutta se voi johtaa haitallisiin seurauksiin, kuten korvausvelvollisuuteen.

Lain varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929) ² 36 §:ssä on sovittelusääntö, jonka nojalla sopimusta voidaan poistaa sopimuksesta sopimuspuolten erilaisista lähtökohdista tai olosuhteiden muuttumisesta johtuvat kohtuuttomuudet. ³ Metsä-Kivelää koskevassa sopimusasiassa sovittelusäännöstä ei ole perusteltua käyttää, sillä sopimusta ei nykytilanteessa voida pitää ehdoiltaan kohtuuttomana, eivätkä toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ole muuttaneet ehtoja kohtuuttomiksi. Kohtuuttomuussäännöksen soveltamisesta on oikeuskäytäntöä.

KKO 2023:31

A oli antanut vuokranantajalle omavelkaisen takauksen asuinhuoneiston vuokrasopimuksen mukaisten vuokrien maksamisesta ja muiden vuokraehtojen täyttämistä. Vuokrasopimuksen

¹ Vanha kaupungin jätetäyttö on suljettu 2010 kaupungin jäteyhtiön, Jämsän Seudun Jätehuolto Oy:n toimesta.

² oikeustoimilaki

³ ks. mm Saarihehto – Annola, s. 16–25 ja luku 7 sopimuksen sitovuus s 164–200.

JÄMSÄ

oli sovittu olevan voimassa kolmen vuoden määräajan ja jatkuvan sen jälkeen toistaiseksi voimassa olevana. Vuokralaiset olivat laiminlyöneet vuokran maksun pian vuokrasuhteen alettua ja laiminlyönnit olivat jatkuneet lähes neljän vuoden ajan.

Korkein oikeus katsoo, että edellä kerrotuissa olosuhteissa takaussitoumuksen soveltaminen siten, että takaaaja A vastaisi vuokrasopimukseen perustuvista velvoitteista vielä vuokrasopimuksen määräaikaisuuden 30.9.2016 päätyttyäkin, johtaisi kohtuuttomuuteen. Takaussitoumusta on soviteltava oikeustoimilain 36 §:n nojalla niin, että A ei ole vastuussa 30.9.2016 jälkeen syntyneistä vuokrasopimukseen perustuvista velvoitteista.

KKO 2016:8

Kunta ja kiinteistönomistaja olivat tehneet maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetun asemakaavoitusta ja sen toteuttamista koskevan maankäyttösopimuksen, jossa oli sovittu muun muassa maanomistajan suoritettavasta maankäyttömaksusta. Kiinteistönomistajan A ja B kannevaatimukset koskivat sopimuksen mitättömäksi ja pätemättömäksi julistamista sekä sovittelua. A ja B ovat perustelleet vaatimuksiaan muun muassa sillä, että he ovat taloudellisesti heikossa asemassa olevia yksityishenkilöitä, että kysymys on heidän asuinkiinteistöstään ja etteivät he ole saaneet kaavoituksesta lainkaan taloudellista hyötyä. Myös heidän edellä esittämänsä väitteet maankäyttömaksun perusteettomuudesta ja heikommasta asemastaan sopimusneuvotteluissa ovat sovittelun arviointiin vaikuttavia seikkoja. A ja B ovat katsoneet, että heidän tilanteensa on eronnut muista saman kaava-alueen maanomistajista siten, ettei heiltä ole perusteltua vaatia maankäyttömaksua.

KKO:n ratkaisu: Kun otetaan erityisesti huomioon maankäyttösopimuksen koko sisältö ja sopimuksen tekemistä edeltänyt runsaan vuoden valmistelu- ja neuvotteluvaihe, Korkein oikeus katsoi, että A ja B eivät ole näyttäneet, että maankäyttösopimus olisi oikeustoimilain 36 §:n tarkoittamalla tavalla heille kohtuuton tai johtaisi heidän kannaltaan kohtuuttomuuteen. A:n ja B:n vaatimukset maankäyttösopimuksen määrittämisestä mitättömänä raukeamaan, panttikirjan palauttamisesta sekä kaupanvahvistusmaksun korvaamisesta hylätään.

KKO 1996:27

A oli solminut yhteistoimintasopimuksen kioskimyyntitoiminnasta R-kioskikauppiajaan X Oy:n kanssa. Sopimus tuli voimaan 13.5.91, mutta X Oy irtisanoi sopimuksen 25.3.92 ilmoittaen sopimuksen päättyväksi 30.9.92. X Oy ilmoitti irtisanomisperusteena sen, että osa sopimuskohdista oli toteutunut puutteellisesti. A katsoi, että irtisanominen oli perusteeton ja vaati siksi X Oy:n velvoittamista suorittamaan hänelle vahingonkorvauksena 100 000 markkaa.

X Oy vastasi kanteeseen todeten, että heidän välisessä sopimuksessa olo erityinen ehto, jonka mukaan sopimuksesta aiheutuvat riidat tuli ratkaista välimiesmenettelyssä. A katsoi, että kyseinen sopimusehto oli kohtuuton ja vaatikin ehdon huomiotta jättämistä.

KKO katsoi, että A:n ja X Oy:n välinen sopimus oli kahden elinkeinonharjoittajan välinen sopimus, ja että tällaisen kahden elinkeinonharjoittajan välisen sopimuksen välityslausekkeen käyttöä ei ole lailla rajoitettu tai kielletty. Välityslauseketta on kuitenkin mahdollista arvioida varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista annetun lain 36 §:n yleisen sovittelusäännöksen mukaisesti. KKO totesi myös, että sovittelu voi tulla kysymykseen esimerkiksi jos ehdon

JÄMSÄ

soveltaminen välimiesmenettelyn kustannuksista johtuen kohtuuttomasti heikentäisi toisen osapuolen mahdollisuuksia saada oikeussuojaa.

KKO katsoi, että A ja X Oy eivät olleet tasavertaisessa asemassa. KKO kuitenkin katsoi, että A:lla on ollut yli viikko aikaa tutustua sopimukseen ja, että A:lla on ollut käytettävissään oikeudellista neuvontaa ja, että hänellä ei ole ollut taloudellista riippuvuutta solmia yhteistyösopimus. KKO myös katsoi, että A:ta ei voitu rinnastaa työntekijään/yrittäjään, koska hänen myyntituottonsa olivat niin suuret. Väilyslauseketta huomioimatta jättämiselle ei ollut perusteita.

Lojaliteettiperiaatteella suojataan osapuolten luottamusta toiminnassa syntyneisiin perusteltuihin odotuksiin. Sopimusosapuolten on toiminnassaan otettava huomioon kohtuullisesti toisen osapuolen edut. Periaate ilmentääkin sitä, että sopimus on ennenkaikkea yhteistyön väline.

Sopimuksen sitovuuden- ja lojaliteettiperiaatteista seuraa, että sopimus sitoon niin kauan kun se on voimassa, veloitteet on täytetty, määräaika on päättynyt tai sopimus on sen ehtojen mukaisesti irtisanottu. Osapuolten niin halutessa oikeussuhteet voidaan toki järjestää uudestaan ja korvaava sopimus neuvotella. Sopimusneuvotteluissa tulisi tällöin väistämättä huomioitavaksi, että GRK on sopimuskomppanina maksanut 2022 ympäristöluvan laatimisen kustannukset, hoitanut vanhan jätetäytön sulkemisen ja tehnyt merkittäviä investointeja alueelle tavoitteenaan harjoittaa alueella kiertotalousliiketoimintaa.

Sopimuksen muuttaminen tai päättäminen kesken sopimuskauden on sopimusrikkomus, mistä on yleensä seurauksia. Sopimusrikkomuksen seuraamukset riippuvat mm. sopimustyyppistä, rikkomuksen laadusta ja sopijapuolen vaatimuksista. Metsä-Kivelän käyttöoikeussopimuksen osalta seuraamuksia on mahdoton arvioida ennakoita. Vaikka uuteen sopimukseen päästäisiin, vastapuolella voisi olla oikeus kompensatioon sopimuksen purkamisen, investointien ja liiketoimintatappioiden osalta.⁴

Riitatilanteessa sopimuksen sisällön tulkinnassa pyritään selvittämään, mitä sopijapuolet ovat sopimuksella tarkoittaneet. Sopimusasiakirjalla on keskeinen rooli, mutta tulkinnassa voidaan huomioida myös muu osapuolten tarkoituksesta kertova aineisto. Metsä-Kivelän osalta huomioon otettavaa aineistoa ovat mm. Jämsän kaupungin ja GRK:n välinen sopimus (allekirjoitettu 27.9.2017) sekä esisopimus Metsä-Kivelän käyttöoikeuden luovutus sopimuksesta (allekirjoitettu 30.1.2019).

2017 allekirjoitetun sopimuksen tarkoituksena on ollut ylläpitää ja kehittää Metsä-Kivelän jätteenkäsittelytoimintaa yhteistyössä siten, että alueen vastaanotto- ja loppusijoitustoiminta optimoidaan sekä niin, että toiminnan kokonaiskustannukset minimoituvat. Kiinteistön myynti ei ole ollut sopimusasiakirjassa esillä.

2019 allekirjoitetun sopimuksen kohdassa sopimuksen tausta ja tarkoitus taas todetaan, että ” Sopimuskauden aikana esille on noussut vaihtoehto Metsä-Kivelän kehittämisestä kiertotaloustoimintaan myös tulevaisuudessa.... Alueen kehittämisen edellyttää kaatopaikalle uutta ympäristölupaa ja sopimuksen pitkäaikaista jatkoa.” Myöskään 2019 sopimuksessa kiinteistön myynti ei ole ollut esillä.

Sopimusasiakirjojen nojalla voidaankin todeta, että sopijapuolten tahto on ollut toiminnan kehittäminen Metsä-Kivelässä ja kustannustehokkuus kaupungin näkökulmasta, ei kiinteistökauppa. Kun kaupungin

⁴ ks. mm. Saarnilehto-Annola, s. 187–200.

JÄMSÄ

aikaisempaan toimintaan alueella liittyy merkittäviä ja pitkäaikaisia ympäristövastuita, voitane käyttää käyttöoikeuden luovutussopimusta pitää muutoinkin rationaalisena toimintamallina alueen hyödyntämiseksi.

Niiltä osin kun oikeussuhteiden osapuolena on muita viranomaisia ja toimintaa rajoitetaan tai määrätään viranomaisen päätöksellä (esim ympäristöluvalla), asioista ei voida sopia yksinomaan kiinteistön luovutuksella ja sopimusta muuttamalla, vaan luvanvaraisen toiminnan harjoittajan vaihtumisesta on ilmoitettava valvontaviranomaiselle.

7) Sopimusrikkomuksen seuraukset

Sopimuksen sitovuuteen kuuluu, että sopijapuolen on toimittava sopimuksen mukaisesti, eli täytettävä sopimuksesta johtuvat velvollisuutensa. Sopimusrikkomus ei yleensä vapauta rikkojaa sopimuksesta. Vastapuolella on suoritushäiriöstä huolimatta oikeus vaatia sopimuksenmukaista suoritusta. Sopimusrikkomuksen seurauksena rikkoneen sopijapuolen velvollisuus on korvata vastapuolelleen sopimuksen vastaisesta toiminnasta aiheutunut vahinko. Korvauksella pyritään tavanomaisesti saattamaan rikkoneen vastapuoli taloudellisesti siihen asemaan, jossa hän olisi ollut sopimuksen tultua asianmukaisesti täytetyksi.

GRK:n investoinnit: vanhan jätetäytön sulkeminen, jätteen käsittelykenttä sekä uuden jätetäytön pohjarakenteet, ovat osa käyttöoikeussopimuksen mukaista suoritusta, joka edellyttää sopimuksen mukaisesti Jämsän kaupungilta vastasuoritusta. Jämsän kaupungin vastasuoritus on sopimuksen mukaisesti, mm. käyttöoikeus alueeseen 7–9, korkeintaan 10 vuoden ajalle ja ympäristöluvan hakeminen. Mahdollisen sopimusrikkomuksen arvioinnissa on huomioitava, että GRK on tehnyt investoinnit sitä silmällä pitäen, että sillä on mahdollisuus harjoittaa kiertotaloustoimintaa alueella sopimuskauden ajan. Mikäli päädyttäisiin uuteen sopimukseen siitä, että Metsä-Kivelän alue luovutettaisiin GRK:lle kiinteistökaupalla, tulisi arvioitavaksi, miltä osin Jämsän kaupunki olisi velvoitettu kompensoimaan alueelle jo tehtyjä investointeja kauppahinnassa tai muutoin.

8) Kiinteistön luovutus

Maanvuokralain näkökulmasta ongelmaa ei synny kiinteistön myynnistä GRK:lle, koska aloitteen mukaisessa tilanteessa GRK olisi itse luovutuksensaajana. Mikäli kiinteistö luovutettaisiin muulle, kun GRK:lle, olisi huomioitava MVL 1 luvun 12 § säännös, jonka mukaan vuokraoikeus sitoo kiinteistön myöhempää luovutuksensaajaa tai muuta kilpailevaa oikeudenhaltijaa, jos vuokramies on saanut kiinteistön hallintaansa ennen luovutusta tai oikeuden perustamista.

Kiinteistön luovutuksessa on kuitenkin huomioitava Kuntalain (410/2015, KuntaL) 130§ säännös kunnan omistaman kiinteistön luovutuksesta kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle yritykselle. 2 mom mukaisesti kunnan on luovuttaessa kiinteistön ilman tarjouskilpailua, hankittava puolueettoman arvioijan näkemys kiinteistön markkina-arvosta.



9) Kiinteistön markkina-arvon arvioimisesta

Perinteinen tapa arvioida kiinteistön markkina-arvoa KuntaL 130 § mukaisesti, on hankkia yhden tai useamman auktorisoidun kiinteistönarvioijan tekemä arviokirja⁵ myytävästä kiinteistöstä. Metsä-Kivelän kiinteistöjen osalta arvonmääritys ei ole aivan yksinkertaista.

Metsä-Kivelän käyttöoikeuden luovuttamista koskevan valmistelun yhteydessä jätteenkäsittelyalueen ympäristölupa ja kiinteistön käyvän arvon määrittämiseksi arvio tilattiin useammalta asiantuntijaorganisaatiolta. 2018 uusi ympäristölupa ei ollut vielä voimassa, eikä alakentän asfaltoitua jätteenkäsittelyaluetta, uuden jätetäytön pohjarakenteita tai käytössä olleen vanhan jätepenkan sulkemista ollut toteutettu. Muuttuneiden olosuhteiden johdosta arvioita ei voi hyödyntää nykytilanteessa.

Valtuustoaloitteen tilanteessa, jossa myös vastuut siirtyisivät GRK:lle, markkina-arvon määrittelyssä tulisi huomioida maanarvon lisäksi, kaupungin harjoittamaan kaatopaikkatoimintaan liittyvät ympäristö- ja terveysriskit sekä se, miten vuokramiehen jo toteuttamat kiinteistön arvoa parantavat investoinnit tai vuokramiehen maksamat uuden ympäristölupahakemuksen kustannukset voitaisiin kompensoida kiinteistön luovutuksen yhteydessä.

GRK:lle kuuluvat käyttöoikeuden luovutussopimuksen mukaisesti kaikki Metsä-Kivelän rakentamis- ylläpito- ja sulkemistoiminnot, sekä investoinnit kustannuksineen, joita alueella tarvitaan joko GRK:n toiminnan tai siihen myönnetyn ympäristölupa vaatimusten johdosta. GRK:n maksamat kokonaiskustannukset jo toteutettujen investointien sekä 2022 myönnetyn ympäristölupa osalta ovat arviolta 2,5–3 M€. Jämsän kaupungin suoritus on sopimuksen mukaisesti 7–9, korkeintaan 10 vuoden käyttöoikeus alueeseen. Jämsän kaupungin suorituksen jäädessä vajaaksi, tulee arvioitavaksi, miten GRK:n sopimussuoritusta kompensoitaisiin kiinteistökaupan yhteydessä.

10) Ympäristö- ja terveysriskien arviointi

Valtuustoaloitteen tilanteessa, jossa kaikki Metsä-Kivelän toimintaan liittyvät riskit siirtyisivät vuokramiehelle osana kiinteistökauppaa, tulisivat arvioitaviksi Jämsän kaupungin sulkeman jätetäytön ja nyt suljettavana olevan jätetäytön ympäristö- ja terveysriskit.

Riskinarviointi on prosessi, jossa tunnistetaan tietty haitallisen tapahtuman mahdollisuus (vaara) ja arvioidaan todennäköisyys sille, että kyseinen haitta toteutuu. Riskinarvioinnin sisältö ja laajuus määräytyy kaatopaikan ja sen lähiympäristön ominaisuuksien perusteella. Tarvittavat tiedot hankitaan kohteessa tehtävillä tutkimuksilla sekä kokoamalla tietoa kirjallisuudesta ja kohteesta valmiina olevista aineistoista (kartat, maankäyttö- ja kaavatiedot, maaperä-, kallioperä-, pohjavesi- ja vesistötiedot, tutkimusraportit, jne.). Kaatopaikkojen osalta on tärkeää koota myös saatavilla olevat tiedot kaatopaikan käyttöhistoriasta kuten kohteeseen tuotujen jätteiden laadusta, kokonaismäärästä ja kerrospaksuuksista eri aikakausina. Tarpeen mukaan alustavaa riskiarviota on tarkoituksenmukaista tarkentaa, jotta saadaan riittävän tarkka käsitys riskeistä ja mahdollisista tulevista toimenpidetarpeista.⁶

⁵ nk. AKA-arvio

⁶ Ks. Kaatopaikkojen käytöstä poistaminen ja jälkihoito, s. 29–34.

JÄMSÄ

Siitä huolimatta, että riskienarviointi tehtäisiin ja GRK:n kanssa päästäisiin sopimukseen kiinteistön luovutuksesta ja oikeussuhteiden muuttamisesta, lopullinen vastuu maaperän tai pohjaveden saastuttamisesta sekä roskaamisesta jää edelleen kaupungille. YSL 133 § mukaisesti se, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, on velvollinen puhdistamaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden (pilaantunut alue) siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. JäteL 73§ mukaisesti roskaajan on poistettava roskaava esine tai aine ympäristöstä ja muutoinkin siivottava roskaantunut alue.

11) Kaupungin alueella harjoittamaan kaatopaikkatoimintaan liittyviä vastuukysymyksiä

Jämsä on harjoittanut kaatopaikkatoimintaa Metsä-Kivelän alueella 70-luvulta alkaen. Vuoden 2016 alusta lähtien jätetäyttöihin ei ole enää saanut sijoittaa orgaanista ainetta sisältävää jätettä, minkä seurauksena yhdyskuntajätteet ovat ohjautuneet polttolaitoksille loppusijoituksen sijaan. Metsä-Kivelän alueella harjoitettiin v. 2016 jälkeen polttokelpoisen jätteen välivarastointia. Toiminta on sittemmin siirtynyt pois Metsä-Kivelän alueelta urakoitsijan kiinteistölle. Kaupungin viime vuosina käytössä ollut suljettavana oleva jätetäyttö⁷ on poistettu käytöstä 2022 ja GRK vastaa käyttöoikeuden luovutussopimuksen nojalla penkan sulkemisesta.

Kaatopaikan asianmukainen käytöstä poistaminen tarkoittaa kaatopaikkatoiminnan lopettamisen lisäksi tarvittavia hallinnollisia toimenpiteitä, kunnostustoimenpiteitä sekä kaatopaikan jälkihoitoa. Jälkihoitoon sisältyy lopetetun kaatopaikan päästöjen seuranta ja hallinta, mikä voi jatkua vuosikymmeniä kaatopaikan lopettamisen jälkeen.⁸ Velvoitteiden täyttämiseksi ympäristöluvan haltijalle määrätään vakuus / vakuuksia. Vakuuksista säädetään YSL 59 – 61b §:ssä. Vanhan kaatopaikan jälkihoidon vastuut määräytyvät sen mukaan, mikä lainsäädäntö on ollut voimassa kaatopaikan käytöstä poistamisen ajankohtana.⁹

Valtuustoaloitteessa on esitetty kiinteistön luovuttamista vuokramiehelle, mikä ei ole ollenkaan tavatonta. Vanhoja kaatopaikka-alueita on luovutettu yksityisille tahoille. Luovutuksia on tehty sekä puhdistetuista että puhdistamattomista kiinteistöistä. Vastuu maaperän ja pohjaveden pilaantumisen tai roskaamisen osalta jää kuitenkin aina haitan aiheuttajalle, eikä sitä voi siirtää sopimuksella tai kiinteistön luovutuksella toisen tahon vastattavaksi. Asiasta on oikeuskäytäntöä.

KHO 2020:169

Kaupunki oli harjoittanut kiinteistön alueella «kaatopaikkatoimintaa» enintään vuoteen 1957 asti. Jätteen vastaanotto kaatopaikalle oli siten lopetettu ennen jätehuoltolainsäädännön, ympäristönsuojelulainsäädännön ja vanhan vesilain voimaantuloa.

⁷ Alueella on myös kaupungin harjoittamaan kaatopaikkatoimintaan liittyvä vanha jätetäyttö, jonka sulkemisesta on vastannut Jämsän kaupunki.

⁸ Kaatopaikkojen käytöstä poistaminen ja jälkihoito, s 3

⁹ Kaatopaikkojen käytöstä poistaminen ja jälkihoito s. 19

JÄMSÄ

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaupunki oli jätehuoltoasetuksen 8 §:n 2 momentti ja 23 § huomioon ottaen entisenä «kaatopaikkatoiminnan» harjoittajana alueen maaperän puhdistamisesta ja kunnostamisesta «vastuussa» oleva taho. Se oli siten velvollinen puhdistamaan alueen, mikäli pilaantuneesta maaperästä aiheutuu jätehuoltoasetuksen 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua vaaraa tai haittaa ympäristölle.

Kaupunki oli voitu määrätä puhdistamaan käytöstä poistetun kaatopaikan alueen maaperä. Kiinteistöltä poistettavien pilaantuneiden maa-ainesten osalta riittävänä kunnostustasona oli pidettävä maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (214/2007) mukaista ylempää ohjearvotasoa, jota yleensä käytettiin maaperän pilaantuneisuuden vertailuarvona teollisuuskäytössä olevilla kiinteistöillä.

KHO 2013:187

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli H:n kaupunginhallituksen valituksesta ratkaistavana kysymys siitä, oliko H:n kaupunki voitu määrätä selvittämään noin vuoteen 1957 kaatopaikkana käytetyn kiinteistön puhdistamistarve. Maata oli luovutettu eteenpäin teolliseen toimintaan.

Kun 1.4.1979 voimaan tulleen jätehuoltoasetuksen 8 §:n 2 momentin ja 23 §:n sekä terveydenhoitolain (192/1927) nojalla annetun terveydenhoitosäännön (736/1927) 37 §:n ja päätöksestä tarkemmin ilmenevien muiden oikeudellisten vastuuperusteiden lisäksi otettiin huomioon, että asiakirjaselvityksen perusteella mahdollinen pilaantuminen todennäköisesti kohdistui H:n kaupungin pitämän kaatopaikan ennen vuotta 1956 tapahtuneen täytön alueelle, ELY-keskus oli päätöksestään ilmenevällä tavalla voinut velvoittaa H:n kaupungin selvittämään kaatopaikka-alueen laajuuden ja puhdistamistarpeen siitä riippumatta, että alueet eivät kokonaisuudessaan olleet kaupungin hallinnassa hallintopakkoapäätöstä tehtäessä.

12) Vakuudet

YSL 59–61b:ssä säädetään jätteen käsittelytoiminnan vakuuksista. Jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Jämsän kaupungilla ympäristöluvan hakijana on velvollisuus asettaa vakuudet Metsä-Kivelässä harjoitettavasta toiminnasta. Käyttöoikeuden luovutussopimuksen mukaisesti GRK on asettanut kaupungille vastavakuuden oman toimintansa osalta. Nykyisen ympäristöluvan mukaiset vakuudet on asetettu seuraavasti: Nykyiseen toimintaan kohdistuva kaatopaikan vaiheen 1 ja laajennusalueen vaiheen 2 vakuus on 540.000 €, tarkkailu- ja jälkihoitokustannusten vakuus 105.000 € ja jätteenkäsittelyn vakuus 619.000 € (summat sis. alv); yhteensä 1.264.000 €.¹⁰

¹⁰ Kaupunginvaltuusto 20.2.2023 § 10



13) Metsäkivelän kaatopaikan ylläpitokustannukset ja tulot

Metsä-Kivelään liittyviä tuloja ja kustannuksia on selvitetty valtuustolle viimeksi 21.2.2022 §101 valtuustoaloitteen: Jämsän kaupungin kaatopaikka on vuokrattu kiertotaloustoimijalle, onko toiminta kiertotaloutta/29.11.2021/Jyrki Kokko (+4 allekirjoittajaa), käsittelyn yhteydessä.

Jämsän kaupunki saa Metsä-Kivelän alueen toimijalta sopimukseen perustuen vuokraa 10.000 euroa vuodessa. Lisäksi GRK maksaa Jämsän kaupungille käytetyn täyttötilavuuden perusteella korvauksen. Sekä vuokra, että täyttötilavuudesta saatu korvaus on sidottu elinkustannusindeksiin. GRK vastaa toiminnastaan syntyvistä käyttökustannuksista (alueen kunnossapito, jätevedenpumppaamon kustannukset) ja jäteverosta.

Jämsän kaupungilla on vastuu olemassa olevan, Jämsän kaupungin toiminnasta syntyneen jätepenkan aiheuttamista mm. suotovesistä ja vuositarkkailusta aiheutuvista kustannuksista. Nämä kustannukset on sovittu jaettavaksi toimijan kanssa jätepenkkojen pinta-alojen suhteessa. Lisäksi Jämsän kaupunki vastaa vuokra-alueen ulkopuolella sijaitsevan jätevedenpumppaamon ja viemäriin kustannuksista.

Vuonna 2022 Metsä-Kivelän kaatopaikkatoiminnan tuotot olivat 64 589,79 € ja kustannukset 60 220,54 €. Tulot ja kustannukset vaihtelevat vuosittain. Vuoden 2022 osalta Metsä-Kivelän toiminnasta tuli kaupungille nettotuloa 4 369,25 €.

14) Yhteenveto

Ottaen huomioon Jämsän kaupungin alueella harjoittaman kaatopaikkatoiminnan vastuut ja kustannukset, GRK:n toiminnasta kaupungille aiheutuvat tulot, lojaliteetti yleisenä sopimusoikeudellisena periaatteena sekä sopimuksen sitovuuden periaatteet ei ole tarkoituksenmukaista edistää alueen myyntiä.

Kaupungin taloudellinen tilanne huomioon ottaen ei ole myöskään tarkoituksenmukaista selvittää kyseessä olevien kiinteistöjen markkinahintaa, sillä se edellyttäisi useamman AKA-arvion lisäksi kaupungin harjoittamaan kaatopaikkatoimintaan liittyvää ympäristö- ja terveystarkkailusta sekä oikeudellista arviota siitä, miten GRK:n investoinnit ja kustannukset toiminnan kehittämiseen voidaan kompensoida sopimuksen päättyessä ennenaikaisesti GRK:sta riippumattomasta syystä.