

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att bestämmelserna i avfallslagen om fördelningen av ansvaret för hanteringen av kommunalt avfall ändras i överensstämmelse med statsminister Sipiläs regerings program så att det ansvar som föreskrivs för kommunerna i huvudsak gäller endast avfall från boende. Enligt förslaget ska kommunerna också på samma sätt som för närvarande ansvara för hanteringen av det kommunala avfall som uppkommer inom kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet samt mottagningen och behandlingen av farligt avfall från jord- och skogsbruket. I lagen föreslås dessutom ändringar som föranleds av avgränsningen av ansvarsfördelningen när det gäller möjligheten till undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering.

Med avvikelse från lagen om offentlig upphandling och koncession föreslås det i propositionen att den andel försäljning till utomstående som begränsar verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter inom den kommunala avfallshanteringen ska vara tio procent till och med den 31 december 2029 och från och med den 1 januari 2030 en fast andel på fem procent.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2019.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÅGE	3
2.1 Lagstiftning	3
2.1.1 Avfallslagen och bestämmelser utfärdade med stöd av den.....	3
2.1.2 Lagen om offentlig upphandling och koncession.....	4
2.2 Praxis.....	6
2.2.1 Ansvarsfördelningen för hanteringen av kommunalt avfall	6
2.2.2 Kommunala avfallshanteringsbolags verksamhet på marknadsvillkor	7
2.2.3 Behandlingen av kommunalt avfall.....	7
2.3 Andra länders och Europeiska unionens lagstiftning.....	8
2.3.1 Europeiska unionen	8
2.3.2 Lagstiftningen i vissa länder.....	9
2.4 Bedömning av nuläget	10
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	11
3.1 Mål och alternativ	11
3.2 De viktigaste förslagen.....	12
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	12
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	12
4.1.1 Konsekvenser för avfallsmängden och den kommunala ekonomin	12
4.1.2 Konsekvenser av procentandelarna för försäljning till utomstående.....	13
4.1.3 Konsekvenser för avfallshanteringens infrastruktur och tjänsternas priser....	15
4.1.4 Konsekvenser för företagsverksamhet och innovationer inom avfallsbranschen.....	15
4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	16
4.3 Konsekvenser för miljön.....	16
4.4 Samhälleliga konsekvenser	16
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	17
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	17
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	18
DETALJMOTIVERING	21
1 LAGFÖRSLAG	21
2 IKRAFTTRÄDANDE	22
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSDRNING	23
LAGFÖRSLAG	25
Lag om ändring av avfallslagen	25
BILAGA	27
PARALLELLTEXT	27
Lag om ändring av avfallslagen	27

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Enligt statsminister Juha Sipiläs regerings strategiska program ska avfallslagen (646/2011) ändras så att kommunernas ensamrätt enligt avfallslagen begränsas till avfall från boende, dock med beaktande av regionala särdrag.

I propositionen föreslås det att det görs sådana ändringar i avfallslagen gällande fördelningen av ansvaret för hanteringen av kommunalt avfall som är nödvändiga för genomförandet av regeringsprogrammet. I avfallslagen föreslås dessutom ändringar som föranleds av avgränsningen av ansvarsfördelningen när det gäller möjligheten till undantag från avfallsinnehavarens skyldighet att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering. Syftet med propositionen är att främja konkurrensen och utvecklingen av företagsverksamheten och samtidigt säkerställa en fungerande hantering av kommunalt avfall som tryggar hälso- och miljöskydds målen samt garantera förverkligandet av prioritetsordningen för avfallshanteringen och uppnåendet av de allt striktare återvinningsmålen.

Denna proposition är den första fasen av en tvådelad reform av avfallslagen. I den andra fasen av reformen utvecklar man marknaden för avfallsbranschen genom att skapa en marknadsplats för avfall och biprodukter samt genom att precisera de bokföringskrav som hänför sig till avfallshantering ordnad av kommunen. Beredningen av den andra fasen pågår.

Det föreslås också att det för att samordna avfallslagen med lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016, *upphandlingslagen*) i avfallslagen tas in behövliga bestämmelser om en gräns för försäljning till utomstående gällande verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor av anknutna enheter och upphandlande enheter inom avfallshanteringen. Upphandlingslagen trädde i kraft den 1 januari 2017. I samband med beredningen av lagen granskades inte konsekvenserna för avfallshanteringsbranschen separat. Riksdagen krävde emellertid (RSv 239/2016 rd – RP 108/2016 rd) att statsrådet vid behov vidtar åtgärder som preciserar lagstiftningen i synnerhet när det gäller verksamhetsförutsättningarna för tjänster inom avfallsbranschen och social- och hälsovården.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning

2.1.1 Avfallslagen och bestämmelser utfärdade med stöd av den

Fördelningen av ansvaret för hanteringen av kommunalt avfall har redan ändrats två gånger under 2000-talet. Genom den lag om ändring av avfallslagen som trädde i kraft 2007 (411/2007) framtogs kommunen ansvaret att ordna hanteringen av det kommunala avfallet från näringslivet. I totalreformen av avfallslagen år 2011 fick kommunen på nytt ansvaret för ordnandet av hanteringen av kommunalt avfall från privata utbildnings-, social- och hälsovårdstjänster. Då föreskrevs det också om kommunens skyldighet att ordna avfallshantering i andra hand. Dessutom har kommunens ansvar inskränkts genom utvecklingen av det producentansvar som gäller bl.a. pappersprodukter och förpackningar samt elektriska och elektroniska produkter.

Enligt 32 § i avfallslagen ska kommunen ordna hanteringen av avfall från boende och av kommunalt avfall från social- och hälsovården, utbildningsverksamheten samt offentlig förvaltning och serviceverksamhet. Dessutom ska kommunen ordna avfallshantering för sådant kommunalt avfall från affärslokaler som samlas in på fastigheten tillsammans med annat

RP 195/2017 rd

kommunalt avfall som hör till kommunens ansvar samt sådant kommunalt avfall från näringsverksamhet som samlas in tillsammans med avfall som hör till kommunens organiseringsansvar inom ramen för ett områdesvist sopsugsystem eller något motsvarande fast insamlingssystem. Kommunen ska också ordna mottagningen och behandlingen av farligt avfall från boende. Kommunen är likaså ansvarig för att ordna mottagningen och behandlingen av farligt avfall från jord- och skogsbruket, om det inte är fråga om oskäligen stora avfallsmängder. Med stöd av 47 § 3 mom. och 35 § 1 mom. i avfallslagen har kommunen rätt att, som ett led i den avfallshandling som den ordnar, komplettera transporten och mottagningen av kasserade produkter till den del som producenten inte ordnar sådan. I så fall ska de kasserade produkterna föras till avfallshandling som producenten har ordnat.

I 33 § i avfallslagen föreskrivs det om kommunens skyldighet att ordna handeringen av annat avfall än det som avses i 32 § i andra hand, om avfallsinnehavaren begär det på grund av bristande utbud av privata tjänster och avfallet till sin beskaffenhet och mängd lämpar sig för transport eller behandling i kommunens avfallshandlingssystem. Genom bestämmelsen strävar man efter att säkerställa en fungerande avfallshandling och tillgång till avfallshandlingstjänster överallt. För att transparensen i kommunens avfallshandlingstjänster ska kunna följas föreskrivs det i 44 § i avfallslagen om att kommunen eller ett kommunalt avfallshandlingsbolag i bokföringen ska åtskilja den avfallshandling som sköts på marknadsvillkor från den lagstadgade verksamheten samt om avfallstransportörens skyldighet att lämna uppgifter om avfallens ursprung.

Enligt 41 § i avfallslagen ska avfallsinnehavaren överlämna sådant avfall som hör till kommunens ansvar till fastighetsvis avfallstransport enligt 35 § eller till en områdesvis mottagningsplats. Med stöd av 42 § i avfallslagen får kommunen på ansökan av avfallsinnehavaren för en viss tid på högst fem år bevilja undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshandling i fråga om avfall från social- och hälsovården och utbildningsverksamheten samt från offentlig förvaltning och serviceverksamhet. Avfallshandling som ordnas av avfallsinnehavaren ska vara befogad för ordnande av fastighetens övriga avfallshandling, leda till ett bättre slutresultat med tanke på prioriteringsordningen och får inte medföra någon fara eller skada för miljön eller hälsan. Med stöd av 43 § i avfallslagen får kommunen överföra serviceuppgifter som hänför sig till det operativa ordnandet av avfallshandlingen till ett kommunägt bolag. Enligt 91 § i avfallslagen får kommunen utfärda avfallshandlingsföreskrifter som är påkallade av de lokala förhållandena och gäller kommunen eller någon del av den om ordnandet av den operativa avfallshandlingen.

Detaljerade bestämmelser om handeringen av kommunalt avfall finns i statsrådets förordning om avfall (179/2012, *avfallsförordningen*). I 10 § i avfallsförordningen föreskrivs det om krav som gäller insamling av kommunalt avfall. Enligt 14 § i förordningen ska avfallsinnehavare samt kommunerna inom sitt ansvarsområde ordna separat insamling och materialåtervinning av pappers-, kartong-, glas-, metall-, plast- och bioavfall med iakttagande av bestämmelserna i avfallslagen om prioriteringsordningen, skyldigheten att hålla avfall åtskilt och skyldigheten att förebygga den fara och skada som avfall och avfallshandling orsakar. Målet med förordningen var att minst 50 viktprocent av det kommunala avfallet ska återvinnas senast från ingången av 2016.

2.1.2 Lagen om offentlig upphandling och koncession

Den upphandlingslag som trädde i kraft vid ingången av 2017 ersatte lagen om offentlig upphandling från 2007 (348/2007). I upphandlingslagen föreskrivs det om myndigheters och andra upphandlande enheters förfaranden för konkurrensutsättning av upphandlingar och rättsmedel i samband med förfarandena. Genom lagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner och Europaparlamentets och rådets

RP 195/2017 rd

direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (*upphandlingsdirektivet*).

Med stöd av 15 § 1 mom. i upphandlingslagen ska upphandlingslagen inte tillämpas på upphandling som en upphandlande enhet gör hos anknutna enheter. Med anknutna enheter avses enheter som är formellt fristående från den upphandlande enheten och självständiga med tanke på beslutsfattandet. En förutsättning är dessutom att den upphandlande enheten självständigt eller tillsammans med andra upphandlande enheter utövar ett bestämmande inflytande över den anknutna enheten på samma sätt som över sina egna verksamhetsställen. En ytterligare förutsättning är att den anknutna enheten bedriver högst fem procent av sin affärsverksamhet och med högst en andel på 500 000 euro tillsammans med andra aktörer än de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den och att det i den anknutna enheten inte finns annat kapital än de upphandlande enheternas kapital. I 15 § 2 mom. i upphandlingslagen föreskrivs det att när den nämnda procentandelen bestäms ska som grund användas den genomsnittliga totala omsättningen under tre år omedelbart innan kontraktet ingås eller ett annat motsvarande verksamhetsbaserat mått, såsom kostnader som den upphandlande enheten föranleds av tjänster, varor och byggentreprenader.

Om det inte förekommer verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och motsvarar affärsverksamheten vid den anknutna enheten, ska en gräns på 10 procent med stöd av 15 § 3 mom. i upphandlingslagen ställas för den anknutna enheten för försäljning till utomstående på marknadsvillkor, och gränsen på 500 000 euro ska inte tillämpas. Verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor anses inte föreligga om den upphandlande enheten har publicerat en i 58 § 3 mom. i upphandlingslagen avsedd öppenhetsannons och den upphandlande enheten inte inom den tidsfrist på minst 14 dygn som angetts i annonsen får svar som avser verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och som motsvarar den anknutna enhetens affärsverksamhet. En högre procentandel tillämpas på den enhet som är föremål för öppenhetsannonsen tre år från det att tidsfristen för svar enligt annonsen har löpt ut.

Med stöd av 16 § 1 mom. i upphandlingslagen ska upphandlingslagen inte heller tillämpas på upphandling mellan upphandlande enheter genom vilken de upphandlande enheterna i samarbete och för att uppnå gemensamma mål genomför sådana offentliga tjänster i det allmänna intresse som de ansvarar för. Genom bestämmelsen försöker man möjliggöra samarbete mellan upphandlande enheter utan att enheterna måste konkurransutsätta sina upphandlingar från varandra. Också i fråga om upphandlingar mellan upphandlande enheter kan en andel på högst fem procent och högst 500 000 euro av de tjänster som berörs av samarbetet produceras för andra än avtalsparterna. Procentandelen bestäms på motsvarande sätt som det som föreskrivs i 15 § 2 mom. i upphandlingslagen. Dessutom tillämpas i överensstämmelse med 15 § 3 mom. i upphandlingslagen en gräns på 10 procent för försäljningen till utomstående i fråga om en upphandlande enhets affärsverksamhet baserat på en öppenhetsannons, när de tjänster som berörs av samarbetet inte inbegriper verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor. Då tillämpas inte heller gränsen på 500 000 euro.

Med stöd av 174 § i upphandlingslagen ska den procentandel och gräns i euro som anges i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. tillämpas på andra anknutna enheter än enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster först från ingången av år 2019. Fram till utgången av 2018 tillämpas en gräns på 10 procent för försäljning till utomstående. Inte heller det förfarande med en öppenhetsannons som avses i 15 § 3 mom. och 16 § 2 mom. ska tillämpas före 2019.

I samband med beredningen av upphandlingslagen utvärderades inte vilka konsekvenser bestämmelserna om anknutna enheter har för enskilda branscher. I ekonomiutskottets betänkande (EkUB 31/2016 rd – RP 108/2016 rd) konstaterades det att det finns ett behov att differentiera det maximibelopp för försäljning till utomstående som ska tillämpas på anknytande

enheter och upphandlande enheter inom avfallsbranschen. De procentandelar som föreslagits i regeringens proposition skulle enligt utskottet knappast direkt leda till oskäligheter, men i kombination med de föreslagna övergångstiderna kan de föranleda synnerligen besvärliga anpassningsåtgärder. I samband med riksdagsbehandlingen av upphandlingslagen ändrades övergångsbestämmelserna i 174 § 5 mom. så att den procentandel som avses i 15 § 1 mom. och i 16 § 1 mom. och som ska tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter inom branschen för avfallshantering är 15 procent till utgången av 2017. År 2018 är den tillåtna procentandelen för försäljning till utomstående 10, men från ingången av 2019 tillämpas gränserna på 5 procent och 500 000 euro för försäljning till utomstående också inom avfallsbranschen. Ekonomiutskottet konstaterade att bedömningen av konsekvenserna försvårades av den kommande ansvarsfördelningen i fråga om hanteringen av kommunalt avfall. Riksdagen föreslog också i sitt uttalande (RSv 239/2016 rd – RP 108/2016 rd) att statsrådet vid behov ska vidta branschspecifika åtgärder som preciserar lagstiftningen i synnerhet när det gäller verksamhetsförutsättningarna för avfallshantering och social- och hälsovårdens tjänster. Riksdagen ansåg också att statsrådet ska försäkra sig om att de anknutna enheter som ägs av eller där bestämmande inflytande utövas av offentliga samfund har möjlighet att fullgöra sina skyldigheter på ett sätt som överensstämmer med upphandlingslagstiftningen syften.

2.2 Praxis

2.2.1 Ansvarsfördelningen för hanteringen av kommunalt avfall

Mängden kommunalt avfall i Finland har efter millennieskiftet varit 2,4–2,8 miljoner ton per år. År 2015 uppkom ca 2,7 miljoner ton kommunalt avfall.

Kommunens organiseringsansvar skapar en grund för hanteringen av kommunalt avfall på vilken en ändamålsenlig avfallshantering säkerställs i alla förhållanden överallt i landet. Kommunernas ansvar omfattar ca 56 procent av den totala mängden kommunalt avfall, vilket är knappt två procent av det avfall som uppkommer i Finland.

Det avfall som omfattas av producentansvaret utgör sammanlagt ca 25 procent av hela flödet av kommunalt avfall. Genom systemet med producentansvar insamlas och behandlas returpapper och bl.a. urbrukta förpackningar, elektriska och elektroniska produkter samt batterier och ackumulatörer. Produkternas tillverkare och importörer ansvarar för verksamheten och kostnaderna för den.

Cirka 19 procent av hanteringen av kommunalt avfall hör till avfallsproducentens eller en annan avfallsinnehavares ansvar. Avfallsinnehavaren ansvarar dessutom helt och hållet för avfallshanteringen av allt annat avfall än kommunalt avfall, vilket utgör cirka 97 procent av den totala mängd avfall som uppkommer i Finland.

I regel sköter kommunerna sina operativa uppgifter genom ett av kommuner samägt avfallshanteringsbolag (26 st.), ett kommunalt affärsverk (2 st.) eller en samkommun (4 st.). Antalet kommuner som själva sköter sina operativa avfallshanteringsuppgifter är drygt 20, även om också de för det mesta samarbetar med något kommunalt avfallshanteringsbolag. Den kommunala avfallshanteringsmyndigheten sköter de myndighetsuppgifter som hänför sig till organisationen av lagstadgade avfallshanteringsuppgifter och andra uppgifter som innebär utövning av offentlig makt. Kommunernas avfallsanläggningar beställer avfallstransporterna och en stor del av behandlingstjänsterna hos företag inom miljöbranschen genom konkurrensutsättning i enlighet med upphandlingslagen. Kommunernas avfallshanteringsbolag och deras samarbetsparter har anskaffat avfallsbehandlingskapacitet genom konkurrensutsättning eller grundat avfallskraftverk och behandlingsanläggningar för bioavfall för behandling av sådant avfall som hör till kommunens ansvar. De flesta av dem är numera separata bolag. Koncentre-

ringen av avfallshanteringen till stora enheter har förbättrat avfallshanteringen kvaliteten och möjliggjort behandlingsinvesteringar inom avfallshanteringen. I framtiden kommer allt striktare återvinningsmål på EU:s nivå troligen att inverka på behandlingsanläggningarnas infrastruktur och öka bl.a. antalet mekaniska förbehandlingsanläggningar.

2.2.2 Kommunala avfallshanteringsbolags verksamhet på marknadsvillkor

De kommunala avfallshanteringsbolagens verksamhet på marknadsvillkor utgör i medeltal aningen under 10 procent av omsättningen. Omfattningen av verksamheten på marknadsvillkor varierar emellertid avsevärt från år till år och mellan olika kommunala avfallshanteringsbolag. Största delen av tjänsterna på marknadsvillkor är oftast mottagning av förorenad mark och överskottsjord. Avfallsproducenten konkurrensutsätter vanligtvis behandlingen, varvid kommunala avfallshanteringsbolag kan erbjuda tjänster på marknadsvillkor. Också bygg- och rivningsavfall representerar volymmässigt en stor andel av det avfall som tas emot på marknadsvillkor. Inom byggbranschen uppkommer mest avfall näst efter gruvverksamheten, varför det finns efterfrågan på behandling av byggavfall både inom den privata och den kommunala sektorn.

Avfallsanläggningar som fungerar som samkommuner kan i enlighet med kommunallagen (410/2015) inte ha verksamhet på marknadsvillkor, varför de tar emot avfall endast med stöd av 32 och 33 § i avfallslagen.

2.2.3 Behandlingen av kommunalt avfall

År 2016 var återvinningsgraden för kommunalt avfall 41 procent och det mål på 50 procent som föreskrivits i avfallsförordningen nåddes sålunda inte. Återvinningsmålen skärps i takt med de rättsaktsändringar som föreslagits inom EU:s paket för cirkulär ekonomi. I de utredningar som gjorts i Finland har man som nya styrmedel föreslagit bl.a. beskattning av avfallsförbränning, åtstramning av skyldigheterna i fråga om separat insamling i kommunala avfallshanteringsbestämmelser, bestämmelser om skyldighet till separat insamling av kommunalt avfall från förvaltnings-, service- och näringsverksamhet samt effektivisering av rådgivningen.

En betydande andel av det avfall som ska återvinnas omfattas i Finland av producentansvaret (papper, förpackningar, elektriska och elektroniska produkter). Genom systemet med producentansvar återvinns för närvarande ca 19 procent av det kommunala avfallet. Producenterna organiserar den separata insamlingen av detta avfall skilt för varje fastighet (i synnerhet papper) eller på regionala mottagningsplatser. Kommunen kan komplettera den separata insamling som ordnas av en producent och lämna avfall som kommunen samlat in till behandling som ordnas av producenten.

Bioavfall från boende, handel och industri, avfall från jordbruk och slam från reningsverk behandlas biologiskt i Finland. De biologiska behandlingsanläggningarnas totala kapacitet beräknas uppgå till ca 1,1 miljoner ton, varav ca 35 procent är kommunernas avfallsanläggningars kapacitet. De anläggningar som tar emot kommunalt bioavfall ägs i huvudsak av kommunerna eller har avtal med kommunerna. Privata företag äger främst anläggningar för behandling av biologiskt nedbrytningsbart avfall från industrianläggningar och jordbruket.

Största delen av det avfall som återvinns i Finland är källsorterat avfall som samlas in separat. Sortering av blandat avfall i en anläggning har dock blivit vanligare under de senaste åren. Det finns några mekaniska eller mekanisk-biologiska behandlingsanläggningar där i synnerhet glas, metall och plast kan avskiljas för återvinning ur blandat kommunalt avfall.

För behandlingen av det blandade kommunala avfall som blir kvar efter källsorteringen och av sorteringsanläggningarnas rejekt är avfallsförbränningsanläggningar i praktiken det mest beaktansvärda behandlingsalternativet. I Finland finns det för närvarande nio avfallsförbränningsanläggningar som är planerade för förbränning av kommunalt avfall och vars kapacitet uppgår till ca 1,4 miljoner ton per år. Kommunerna äger inte en enda avfallsförbränningsanläggning, utan högst andelar i de förvaltande bolagen. Med undantag för en står förbränningsanläggningarna i avtalsförhållande med kommunernas avfallshanteringsbolag, och planeringen och byggandet av dem baserar sig på det avfallsflöde som kommunen styr till anläggningen. Utöver avfallsförbränningsanläggningarna finns det många parallellförbränningsanläggningar i Finland, vid vilka bränsle som gjorts av kommunalt avfall förbränns eller kan förbrännas. Dessa är ofta kraftverk avsedda för en industrianläggnings energiproduktion och använder avfallsbränsle av god kvalitet vid sidan av annat bränsle. Det är i huvudsak avfall från privata avfallsföretag samt i liten omfattning från kommunernas avfallsanläggningar som hamnar till parallellförbränning.

Behovet av avstjälningsplatser har minskat betydligt under de senaste åren och kapaciteten behövs främst för aska och slagg från förbränningsanläggningar för kommunalt avfall. Det minskade behovet beror delvis på det förbud som trädde i kraft vid ingången av 2016, vilket kraftigt begränsar deponeringen av organiskt avfall på avstjälningsplatser. Kommunernas avfallsanläggningar lämnar avfall till avstjälningsplatser i huvudsak med stöd av kommunens avfallshanteringsskyldighet i andra hand. Kommunerna har omfattande eftervårdsskyldigheter i fråga om gamla avstjälningsplatser. För att avstjälningsplatserna ska kunna skötas i enlighet med tillståndsvillkoren behövs det stora jordvolymen för att täcka dem. I stället för jungfruligt material kan man använda t.ex. lindrigt förorenade jordmassor som kommunerna beroende på marknadsläget har tagit emot med stöd av sin avfallshanteringsskyldighet i andra hand eller på marknadsvillkor.

2.3 Andra länders och Europeiska unionens lagstiftning

2.3.1 Europeiska unionen

I Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall och om upphävande av vissa direktiv (2008/98/EG, *avfallsdirektivet*) fastställs åtgärder som syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska de negativa följderna av generering och hantering av avfall samt minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning. Avfallsdirektivet har genomförts nationellt i huvudsak genom avfallslagen och avfallsförordningen. I artikel 15 i avfallsdirektivet föreskrivs det om minimikrav för ansvaret för avfallshanteringen, enligt vilka medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att varje ursprunglig avfallsproducent eller annan innehavare av avfall själv utför behandlingen av avfall eller överlåter behandlingen till en privat eller offentlig aktör. Dessutom får medlemsstaterna besluta att det utökade producentansvaret helt eller delvis tillämpas på vissa avfallskomponenter. I avfallsdirektivet rangordnas de ansvariga aktörerna alltså inte sinsemellan, utan medlemsstaterna får besluta hur avfallshanteringsansvaret fördelas. Det viktiga är att säkerställa att avfallshanteringen ordnas i enlighet med den avfallshierarki som avses i artikel 4 samt de minimikrav i fråga om hälso- och miljöskyddet som ställs i artikel 13. I artikel 11.2 a i avfallsdirektivet ställs målet att 50 procent av pappers-, metall-, plast- och glasavfallet från hushåll och jämförbar verksamhet ska återvinnas senast 2020. Målen skärps i och med genomförandet av förslaget till ändring av avfallsdirektivet (COM (2015) 595 final), vilket ingår i kommissionens s.k. paket för cirkulär ekonomi.

Målet för upphandlingsdirektivet är att förenkla förfarandena för offentlig upphandling, förbättra upphandlingens kvalitet och små och medelstora företags möjligheter att delta, effektivisera beaktandet av miljöaspekter och sociala aspekter, fästa uppmärksamhet vid ändamåls-

enliga metoder samt främja innovativ offentlig upphandling. Bestämmelser om anknutna enheter ingår i artikel 12 i direktivet, enligt vilken mer än 80 procent av den anknutna enhetens verksamhet bör utföras för den aktörs räkning som har bestämmande inflytande över enheten. Gränsen för försäljningen till utomstående är sålunda 20 procent, men medlemsstaterna får nationellt införa en lägre, dvs. strängare, procentandel, eftersom direktivet inte är fullständigt harmoniserande. Direktivet har i huvudsak genomförts i medlemstaterna på det sättet att det föreskrivits att gränsen för försäljning till utomstående är 20 procent. Enligt tillgängliga uppgifter har utöver Finland också Polen föreskrivit en lägre gräns för försäljningen till utomstående än den gräns som anges i direktivet.

2.3.2 Lagstiftningen i vissa länder

I Sverige liknar kommunernas avfallshanteringsansvar i övrigt relativt mycket situationen i Finland, men utöver hushållsavfallet hör också kommunalt avfall från förvaltnings- och näringsverksamheten till kommunens ansvar. Till skillnad från Finland har många kommuner egen transportkapacitet. I Sverige har man gjort stora investeringar i avfallskraftverk, vilket har varit möjligt på grund av en stabil större volym av kommunalt avfall. Avfallskraftverken har en överkapacitet som har utnyttjats till att ta emot kommunalt avfall från bl.a. Norge, Irland och Storbritannien samt i någon mån från Finland. Trots energianvändningen är materialåtervinningen och den biologiska återvinningen omfattande och de återvinningsmål som ställts i avfallsdirektivet har uppnåtts. För närvarande behandlas Sveriges regerings plan för att överföra det operativa ansvaret för producentsansvarsavfall från privathushåll till kommunerna. Avsikten är att kostnaderna för detta ska tas ut hos producentsammanslutningarna.

I Danmark har man länge idkat en aktiv avfallshanteringspolitik och utnyttjat kommunernas starka ställning vid verkställandet av avfallspolitiska beslut. Landet har kraftigt minskat den mängd avfall som hamnar på avstjälningsplatser redan långt innan kraven i avfallsdirektivet och direktivet om deponering av avfall måste genomföras. Danmark utnyttjar i hög grad energiåtervinning i sin hantering av kommunalt avfall. Ändå är andelen materialåtervinning större än i Finland.

I Danmark är kommunernas ansvar för avfallshanteringen traditionellt mycket omfattande. Kommunernas avfallshanteringsansvar har under de senaste åren i någon mån begränsats på det sättet att sådant återvinningsbart avfall från näringslivet som liknar hushållsavfall på vissa villkor kan lämnas annanstans än till kommunens avfallshandling. Små företag använder dock fortfarande vanligen kommunernas mottagningsplatser. Kommunerna har avstjälningsplatsmonopol och en stor andel av avfallskraftverkskapaciteten. Reformerna har inte hittills synts som en betydande ökning nivån på återvinning av avfall från företag. I statistiken över kommunalt avfall syns ändringen däremot som en minskning av återvinningsgraden. Detta beror på att man i statistiken strök sådant avfall från näringsverksamhet som liknar hushållsavfall och att sådant avfall är lättare att återvinna än hushållsavfall. Diskussioner och utredningar om en eventuell öppning av avfallsmarknaden fortsätter fortfarande i Danmark.

Österrikes avfallslagstiftning är uppdelad i författningar på förbundsstatsnivå och delstatsnivå. I förbundsstatens lag om avfallshandling har man på samma sätt som i Finland definierat avfalllets art utifrån det att avfall som liknar hushållsavfall definieras som kommunalt avfall oberoende av producent och mängd. Ansvaret att samla in kommunalt avfall innehas i Österrike av en offentlig instans. I praktiken ansvarar kommunala avfallshandlingssammanslutningar för insamlingen och behandlingen av kommunalt avfall. Sammanslutningarnas organisation skiljer sig dock mellan delstaterna.

I Irland är kommunens ansvar för avfallshandling mycket begränsat. Största delen av kommunerna har lämnat över insamlingen och behandlingen av kommunalt avfall till service-

producenter verksamma på marknadsvillkor, vilket den irländska avfallslagen ger möjlighet till. En följd av detta har varit allvarliga brister i verksamhetens miljöskyddsnivå. Situationen medför betydande administrativa kostnader och konkurrensen på marknaden har lett till en koncentring av transportverksamheten. Behandlingsanläggningarnas kapacitet har utvecklats långsamt och en stor del av återvinningen av kommunalt avfall sker genom att försorterat förpackningsavfall sänds till utlandet. Kommunerna eller kommunala sammanslutningar är skyldiga att planera sitt områdes avfallshantering, men på grund av det ringa kommunansvaret har planernas verkliga styreffekt varit svag. Irland har uppnått det återvinningsmål på 50 procent som EU ställt upp, men det är osäkert hur tillförlitlig statistiken är.

I Norge är kommunens avfallshanteringsansvar begränsat till avfall från boende. Landets infrastruktur för avfallshantering är otillräcklig och en betydande del av det kommunala avfallet förs till Sverige för energiåtervinning.

2.4 Bedömning av nuläget

Avfallshanteringen i Finland har på några årtionden blivit en allt mer yrkesmässig och mångsidig verksamhet. Avfallslagstiftningen har blivit mera detaljerad och omfattningen av regleringen har utvidgats huvudsakligen till följd av att EU:s lagstiftning har skärpts. Utvecklingen av avfallshanteringen har påverkats i synnerhet av den kraftiga minskningen av antalet avstjälningsplatser som en följd av genomförandet av direktivet om deponering av avfall (rådets direktiv om deponering av avfall 1999/31/EG) på 1990-talet och i början av 2000-talet och begränsningen av deponeringen av organiskt avfall på avstjälningsplatser. Den teknologiska utvecklingen har ökat möjligheterna att återvinna avfall och behandling av avfall har i många fall blivit en lönsam affärsverksamhet.

Den avfallshantering som ordnas av kommunerna har bildat en grund för hanteringen av kommunalt avfall som tryggar tillgången på avfallshanteringstjänster i alla förhållanden. Ansvarsfördelningen för hanteringen av kommunalt avfall har redan ändrats två gånger under 2000-talet, och dessutom har kommunens ansvar inskränkts under de senaste åren i och med att producentansvaret har utvecklats. För närvarande är drygt 50 procent av mängden kommunalt avfall på kommunens ansvar, vilket är knappt två procent av Finlands totala avfallsflöde. För genomförandet av regeringsprogrammet är avsikten att ansvarsfördelningen när det gäller hanteringen av kommunalt avfall ska ändras så att kommunens organiseringsansvar för avfallshanteringen begränsas mera än för närvarande. Syftet är att främja konkurrensen och företagsverksamheten inom avfallsbranschen och samtidigt säkerställa en fungerande hantering av kommunalt avfall som tryggar hälso- och miljöskyddsmålen samt garantera förverkligandet av prioriteringsordningen för avfallshanteringen och uppnåendet av de allt striktare återvinningsmålen.

Utöver de lagstadgade uppgifterna har kommunernas avfallsanläggningar tillhandahållit avfallshanteringstjänster på marknadsvillkor för näringsidkare, vilket har ansetts äventyra konkurrensneutraliteten mellan offentliga och privata tjänsteleverantörer. För att öppna marknaden har verksamheten på marknadsvillkor begränsats i den nya upphandlingslagen också för kommunala avfallsanläggningar som verkar som kommunernas anknutna enheter. I bestämmelserna om anknutna enheter i upphandlingslagen har det emellertid inte tagits hänsyn till den nu aktuella ändringen av kommunens avfallshanteringsansvar. Därför behöver bestämmelserna om anknutna enheter granskas separat i samband med ändringen av avfallslagen.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Mål och alternativ

Ett syfte med propositionen är att verkställa en skrivning i statsminister Juha Sipiläs regerings strategiska program om en ändring av avfallslagen så att kommunernas ensamrätt enligt avfallslagen ska vara begränsad till avfall från boende, dock med beaktande av regionala särdrag. Begränsningen innebär att kommunerna i fortsättningen kan erbjuda avfallshanterings-tjänster till andra än privathushåll endast på marknadsvillkor eller med stöd av sin avfallshan-teringsskyldighet i andra hand. Målet är att främja konkurrensen och samtidigt säkerställa för-verkligandet av målen för hälso- och miljöskyddet i avfallslagen och smidighet i fråga om kommunens avfallshanteringstjänster samt minimera den administrativa bördan för kommu-nerna.

Syftet med övergångsbestämmelsen i 174 § 5 mom. i upphandlingslagen, som gäller en pro-centandel för anknutna enheters och upphandlande enheters försäljning till utomstående inom avfallsbranschen, har varit att möjliggöra en granskning av bestämmelserna om anknutna en-heter i samband med den nu anhängiga reformen av avfallslagen. För propositionen har en gräns för försäljningen till utomstående på fem alternativt tio procent granskats, av vilka det föreslås att gränsen på fem procent tas in i avfallslagen som en permanent gräns för försälj-ningen till utomstående från och med år 2030. Fram till utgången av 2029 föreslås gränsen vara 10 procent. Syftet med de föreslagna försäljningsgränserna är tillsammans med begräns-ningen av det kommunala ansvaret dels att öppna marknaden, dels att garantera en skälig till-gång till avfallshanteringstjänster och garantera kommunernas avfallshanteringbolag en till-räckligt lång övergångstid för att de ska kunna anpassa sina funktioner till den sänkta gränsen på ett kontrollerat sätt som garanterar avfallshanteringens funktionssäkerhet.

I syfte att öka transparensen granskade man vid beredningen möjligheten att precisera bedöm-ningen av de bristfälligheter i marknadsmekanismen som hänför sig till kommunens avfalls-hanteringsskyldighet i andra hand enligt 33 § i avfallslagen på så sätt att det i propositionen skulle ha tagits in bestämmelser om kommunens skyldighet att i tillräcklig omfattning känna till serviceutbudet inom hanteringen av kommunalt avfall. I samband med den fortsatta bered-ningen beslutade man dock att avstå från ändringsförslagen gällande skyldigheten att känna till utbudet, eftersom det är regeringens mål att inrätta en elektronisk marknadsplats för avfall och biprodukter till stöd för bedömningen av bristfälligheter i marknadsmekanismen. Mark-nadsplatsen underlättar påvisandet av marknadsbristfälligheter och gör därmed förfarandena i anslutning till kommunens avfallshanteringsskyldighet i andra hand flexibla samt förbättrar förfarandets transparens. Avsikten är att det ska föreskrivas särskilt om marknadsplatsen och den bedömning av bristfälligheter i marknadsmekanismen som görs där. I detta sammanhang ska man också precisera kommunens och kommunens avfallshanteringbolags bokförings-skyldighet enligt 44 § i avfallslagen samt avfallstransportörens skyldighet att lämna uppgifter i anslutning till detta.

Vid beredningen granskades också utredningsmannens förslag att avskilja avfallsförbrännings-och biobehandlingstjänster till ett självständigt bolag samt att öppna avstjälpningsplatsinfra-strukturen. Med stöd av en juridisk expertutredning som miljöministeriet beställt har bolagise-ringen i huvudsak redan genomförts i praktiken, och dessutom skulle det vara problematiskt att föreskriva om en bolagiseringsskyldighet på grund av osäkerheten i fråga om den rättsliga grunden. Som ett sätt att öppna infrastrukturen för avfallsförbränning och biobehandling granskade man i expertutredningen också den skyldighet att sälja överflödig kapacitet som kan påföras kommunerna och kommunala avfallshanteringbolag. Detta ansågs emellertid vara en onödigt komplicerande reglering. I fråga om avstjälpningsplatserna bedöms det att de tjänster

som tillhandahålls med stöd av kommunens avfallshanteringskyldighet i andra hand redan nu öppnar infrastrukturen tillräckligt.

3.2 De viktigaste förslagen

I syfte att genomföra regeringsprogrammet föreslås det att 32 § i avfallslagen, vilken gäller fördelningen av ansvaret för hanteringen av kommunalt avfall, ska ändras så att kommunen inte längre ansvarar för kommunalt avfall från social- och hälsovården och utbildningsverksamheten samt kommunalt avfall från offentliga förvaltnings- och servicefunktioner med undantag för kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet. Kommunen är fortfarande ansvarig för att ordna behandlingen av farligt avfall från jord- och skogsbruket, om det inte är fråga om oskäliga avfallsmängder.

I möjligheten till undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering enligt 42 § i avfallslagen föreslås ändringar som föranleds av den föreslagna fördelningen av ansvaret för hanteringen av kommunalt avfall. Dessutom föreslås det att villkoren för att undantag ska beviljas ska lindras en aning utifrån den erfarenhet som fåtts i tillämpningspraxis.

I 145 a § i den föreslagna avfallslagen föreskrivs det att gränsen för försäljning till utomstående på marknadsvillkor för anknutna enheter inom kommunens avfallshantering är 10 procent till utgången av 2029. Gränsen sänks permanent till 5 procent från ingången av 2030. I begreppet anknuten enhet inkluderas inte den övre gräns på 500 000 som anges i upphandlingslagen. Till övriga delar ska bestämmelserna i upphandlingslagen iakttas.

4 Propositionens konsekvenser

Den föreslagna avgränsningen av kommunens ansvar för hanteringen av kommunalt avfall och begränsningen av anknutna enheters verksamhet på marknadsvillkor beräknas ha betydande konsekvenser, vilka delvis stärker varandra. Ändringarna inverkar både på verksamheten på avfallshanteringsmarknaden och på avfallshanteringens strukturer. Nedan i detta avsnitt har propositionens konsekvenser för olika delområden bedömts.

På grund av de osäkerhetsfaktorer som hänför sig till bedömningen kan man inte ge tillförlitliga kvantitativa bedömningar av lagförslagets konsekvenser. Också den kvalitativa bedömningen av konsekvenserna är förknippad med osäkerhetsfaktorer, eftersom många viktiga konsekvenser är svåra att definiera och mäta. Även när det gäller konsekvenser som tydligt kan definieras, så som priserna på avfallshanteringstjänster, är det svårt att få heltäckande information. Dessutom kan marknaden för olika typer av avfall avvika betydligt från varandra, varför en definition av en relevant marknad är problematisk. Den forskningsinformation som finns tillgänglig ger inte heller något entydigt svar när det gäller lagförslagets konsekvenser. Bedömningen av konsekvenserna kan sålunda endast anses vara riktgivande.

4.1 Ekonomiska konsekvenser

4.1.1 Konsekvenser för avfallsmängden och den kommunala ekonomin

Av det årliga belopp på 2,5–3 miljarder euro som avfallshanteringsbranschens totala omsättning beräknas uppgå till utgör de kommunala avfallsanläggningarnas andel cirka 432 miljoner euro. Med beaktande av social- och hälsovårdsreformens konsekvenser innebär de ändringar i ansvarsfördelningen som nu föreslås att det från kommunens ansvar överförs uppskattningsvis 230 000 ton kommunalt avfall, dvs. ca 8,5 procent av den totala mängden kommunalt avfall. Enligt olika uppskattningar motsvarar detta en omsättning på ca 34–50 miljoner euro, vilket är

ca 8–12 procent av de kommunala avfallsanläggningarnas omsättning. Konsekvenserna varierar beroende på område och avfallsanläggning och är mest betydande i huvudstadsregionen. En del av omsättningen återgår förmodligen åtminstone i inledningsfasen till kommunerna i form av avfallshanterings tjänster i andra hand. Kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet utgör ca tre procent av den totala mängden kommunalt avfall. Det uppskattas att denna mängd under de närmaste åren minskar till hälften, när organiseringssansvaret för kommunalt avfall från social- och hälsovårdstjänster som en följd av social- och hälsovårdsreformen överförs på landskapen.

Den avfallsmängd som lagförslaget gäller fördelar sig på hela Finlands territorium och en omfattande grupp enskilda aktörer. I genomsnitt är konsekvenserna av ansvarsavgränsningen därför rätt små. De regionala konsekvenserna är dock betydande. Antalet avfallsinnehavare som omfattas av avgränsningen varierar mycket mellan olika delar av landet och de olika samarbetsområdena för den kommunala avfallshanteringen, från tiotals till tusentals avfallsproducenter. Den administrativa bördan för avfallsinnehavare och kommunala avfallsanläggningar beräknas vara betydande i början då lagförslaget träder i kraft och avfallsanläggningarna måste säga upp sina serviceavtal och avfallsinnehavarna i sin tur måste skaffa nya serviceproducenter.

4.1.2 Konsekvenser av procentandelarna för försäljning till utomstående

Konsekvenserna av en begränsning av procentandelarna för försäljning till utomstående på marknadsvillkor riktar sig till kommunala avfallshanteringsbolag som verkar som sådana till kommunen anknutna enheter som avses i upphandlingslagen; om gränsen för försäljning till utomstående överskrids äventyras det kommunala avfallshanteringsbolagets ställning som anknuten enhet. Kommuners och samkommuners verksamhet på marknadsvillkor regleras i kommunallagen. Enligt den får kommuner och samkommuner i praktiken knappt alls tillhandahålla tjänster på marknadsvillkor.

De kommunala avfallshanteringsbolagens genomsnittliga omsättning är för närvarande ca 13 miljoner euro. Den gräns på 10 procent som enligt propositionen ska tillämpas på försäljningen till utomstående fram till år 2030 innebär att högst 1,3 miljoner euro av avfallshanteringsbolagens omsättning i medeltal får komma från försäljning på marknadsvillkor. De kommunala avfallshanteringsbolagens försäljning till utomstående utvärderades våren 2017, varvid ca 56 procent av bolagen hade en försäljning till utomstående som överskred gränsen på 10 procent. Om dessa avfallshanteringsbolag minskar sin försäljning till utomstående till 10 procent, minskar deras sammanlagda omsättning med minst ca 6 miljoner euro per år. Sammanlagt minskar inskränkningen av kommunens ansvar (34–50 miljoner euro) och begränsningen av försäljningen till utomstående sålunda de kommunala avfallshanteringsbolagens omsättning med minst ca 40–56 miljoner euro per år.

De ovan presenterade uppskattningarna i euro som baserar sig på avfallshanteringsbolagens nuvarande situation kan endast anses som riktgivande. Begränsningen av kommunens ansvar och försäljningen till utomstående minskar sannolikt avfallshanteringsbolagens omsättning under de kommande åren och därmed också den tillåtna mängden försäljning till utomstående. Ändringen leder eventuellt till att avfallshanteringsbolagen fusioneras till större helheter när det gäller omsättningen. Det är svårt att uppskatta vilka konsekvenser gränsen för försäljning till utomstående har på de avfallsmängder som de kommunala avfallshanteringsbolagen tar emot på marknadsvillkor, eftersom omsättningen från olika avfallsslag i förhållande till ton varierar.

En särskild utmaning är att utifrån den nu tillgängliga informationen bedöma konsekvenserna av den gräns på fem procent för försäljningen till utomstående som ska tillämpas från år 2030,

eftersom de förändringar som sker i de kommunala avfallshanteringsbolagens organisering och verksamhet eller den dåvarande omsättningens storlek inte kan förutses på ett tillförlitligt sätt. Beräknat utifrån den nuvarande situationen skulle gränsen på fem procent för försäljningen till utomstående överskridas hos 76 procent av avfallshanteringsbolagen. Gränsen skulle tillåta de kommunala avfallshanteringsbolagen en försäljning till utomstående på marknadsvillkor för i medeltal högst 650 000 euro per år och minska deras sammanlagda omsättning med ca 17 miljoner euro. Tillsammans minskar begränsningen av kommunens ansvar och av försäljningen till utomstående de kommunala avfallshanteringsbolagens omsättning med ca 51–67 miljoner euro.

Om försäljningen till utomstående på marknadsvillkor begränsas alltför kraftigt, kan det försvaga kommunens möjligheter att tillhandahålla tjänster med stöd av sin skyldighet att ordna avfallshantering i andra hand, i synnerhet när det gäller de specialiserade avfallshanterings-tjänster som behövs för avfall från social- och hälsovården. Verksamheten på marknadsvillkor hjälper de kommunala avfallshanteringsbolagen att upprätthålla sin beredskap för avfallshanteringstjänster som de är skyldiga att tillhandahålla i andra hand, vilkas omfattning och art är svåra att förutse med tillräcklig säkerhet i föränderliga marknadssituationer och förhållanden.

Den föreslagna gränsen på 10 procent för försäljningen till utomstående beaktar avfallshanteringens karaktär av en nödvändighetstjänst och bedöms åtminstone i de flesta fall vara tillräcklig för att säkerställa tillgången på avfallshanteringsservice i andra hand också i fortsättningen. Däremot kan den föreslagna gränsen på fem procent utifrån den nuvarande situationen i viss mån anses problematisk med avseende på de nämnda målen. Utgångspunkten för upphandlingslagen är att man i Finland inom olika ansvarsområden tillämpar en strängare gräns för försäljningen till utomstående än i EU:s upphandlingsdirektiv i syfte att trygga konkurrensneutraliteten. I enlighet med detta skulle det vara logiskt att införa en gräns på fem procent också inom avfallshanteringen. För att en gräns på fem procent för försäljningen till utomstående ska kunna uppnås krävs det emellertid att de flesta kommunala avfallshanteringsbolag vidtar betydande anpassningsåtgärder, som också kan ha konsekvenser för de nuvarande avtalsarrangemangen med bolagets kunder, tjänsteleverantörer och samarbetsparter. En lång övergångstid för övergången till gränsen på fem procent är nödvändig för att de anpassningsåtgärder som behövs ska kunna göras kontrollerat och avfallshanteringens driftsäkerhet samtidigt ska vara tryggad. Med hjälp av övergångstiden kan de kommunala avfallshanteringsbolagens verksamhetsförutsättningar och möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt upphandlingslagen säkerställas på det sätt som förutsätts i riksdagens uttalande (RSv 239/2016 rd – RP 108/2016 rd). Med beaktande av beräkningsregeln i 15 § 2 mom. i upphandlingslagen innebär den föreslagna övergångstiden i praktiken att de kommunala avfallshanteringsbolagen för att bibehålla sin ställning som anknutna enheter måste minska sin försäljning till utomstående på marknadsvillkor så att den permanent är under fem procent senast redan i början av år 2027.

I olika sammanhang har det föreslagits att de kommunala avfallshanteringsbolagen skulle kunna anpassa sin verksamhet till strängare försäljningsgränser genom att placera vissa av sina funktioner, såsom tjänster för bio- och förbränningsbehandling av avfall, till ett fristående dotterbolag som verkar på marknadsvillkor. Varken i upphandlingslagstiftningen eller i rättspraxis har det emellertid tagits ställning till vilken ställning anknutna enheters dotterbolag har eller till huruvida ett dotterbolags verksamhet på marknaden också anses som den anknutna enhetens verksamhet på marknaden. Sålunda är en anknuten enhets dotterbolags ställning i upphandlingslagstiftningen en tolkningsfråga.

Med avvikelser från upphandlingslagen föreslås det emellertid inte att gränsen på högst 500 000 euro per år för försäljning till utomstående alls ska tillämpas på avfallsbranschen. Med beaktande av de kommunala avfallshanteringsbolagens verksamhet skulle gränsen vara mycket sträng och kunna överskridas redan till följd av ett enda avtal om avfallshanteringstjänster

(t.ex. användning av stora mängder jordavfall för att fullgöra skyldigheterna för eftervård av avstjälningsplatser), vilket i vissa fall skulle leda till oändamålsenliga avfallshanteringslösningar och en ineffektiv avfallsmarknad.

De föreslagna gränserna för försäljningen till utomstående tryggar konkurrensneutraliteten mellan kommunala och privata avfallshanteringsaktörer. En verksamhet på marknadsvillkor som ett kommunalt avfallshanteringsbolag idkar konkurrensneutralt och inom tillåtna gränser kan å andra sidan också göra utbudet av tjänster mångsidigare och främja konkurrensen samt möjliggöra innovationssamarbete mellan offentliga och privata aktörer.

4.1.3 Konsekvenser för avfallshanteringens infrastruktur och tjänsternas priser

Den avfallsmängd som lagändringen gäller beräknas inte ensam vara tillräcklig för att skapa ny behandlingskapacitet för kommunalt avfall. I någon mån kan dock fler sorteringsanläggningar tas i bruk, eftersom investeringskostnaderna för dem är jämförelsevis små. Lagändringen kan dock för sin del främja byggande av behandlingskapacitet för annat avfall. De kommunala avfallsanläggningarnas lönsamhet kan sjunka då den avfallsmängd som kommunen ansvarar för minskar och gränserna för försäljning till utomstående skärps. Kommunernas vilja att investera i avfallsbehandlingen kan också minska. Dessutom kan exporten av avfall som kan utnyttjas som energi öka och sannolikheten för nya investeringar i Finland därmed minska. Begränsningen av försäljningen till utomstående på marknadsvillkor kan inverka negativt på förverkligandet av de strukturer och det eftervårdsansvar som förutsätts i bestämmelserna om avstjälningsplatser som ska tas ur bruk.

Lagändringens konsekvenser för servicepriserna för hanteringen av kommunalt avfall varierar beroende på målgrupp och situation. Av avfallsinnehavarna drar de stora kunderna mest nytta, eftersom de när de blir kunder hos privata tjänsteleverantörer tack vare sin egen konkurrensutsättning kan få billigare priser än kommunernas avfallstaxor. För mindre kunder och kunder utanför tätorterna kan kostnaderna öka, eftersom enhetspriserna enligt taxorna för den avfallshandling som kommunerna ordnar är samma för alla. Avfallshanteringskostnaderna för avfallsinnehavare som inte längre ska omfattas av kommunens ansvar kan stiga i synnerhet i områden där det finns avfallstransport ordnad av kommunen. Kostnaderna för de avfallsinnehavare som fortsätter att omfattas av kommunens ansvar stiger åtminstone i anpassningsfasen, eftersom kostnaderna för den kommunala avfallshandlingen täcks med avgifter som tas ut för avfallshandlingen. Fördelningen av avfallsanläggningarnas fasta kostnader på en mindre användargrupp orsakar ett tryck på att höja också privathushållens avfallsavgifter.

4.1.4 Konsekvenser för företagsverksamhet och innovationer inom avfallsbranschen

Branschens totala omsättning beräknas inte förändras, eftersom den mängd avfall som affärsverksamheten gäller förblir den samma. I takt med prishöjningarna ökar omsättningen inom de områden där konkurrensen är liten. På motsvarande sätt sjunker omsättningen till följd av en priskonkurrens som gäller stora kunder. Det beräknas att verksamhetsförutsättningarna för privata avfallshanteringsbolag förbättras om de har avfallsbehandlingstjänster. Dessutom har stora företag som tillhandahåller mångsidiga tjänster troligen framgång på marknaden. De föreslagna ändringarna kan försvaga konkurrenssituationen i synnerhet för sådana transportföretag som inte har egen behandlingskapacitet. Betydelsen av konsekvenserna för transportföretagen varierar från företag till företag. Konsekvenserna är regionalt sett störst där avfallsflödet i fråga omfattas av kommunens konkurrensutsatta transporter eller där kommunen har egen behandlingskapacitet.

Propositionens konsekvenser för branschens innovationsverksamhet beräknas bli små, eftersom ändringen av ansvarsfördelningen inte medför något betydande tillägg för affärsverk-

samheten för företagen inom branschen. Ändringen kan emellertid i enskilda fall leda till nya avfallshanteringslösningar. Inom branschens innovationsverksamhet har det blivit allt vanligare att nya lösningar utvecklas i ett samarbete mellan kommunala avfallsbolag och privata avfallshanteringsföretag. Det är svårt att bedöma vilka konsekvenser den föreslagna lagändringen har på denna utveckling. Begränsningen av verksamheten på marknadsvillkor kan dock försvaga möjligheterna till innovationssamarbete mellan avfallsanläggningarna och privata företag. Ofta förekommande ändringar av ansvarsgränserna försvagar verksamhetsmiljöns stabilitet och kan därmed i viss mån minska incitamenten för att investera i forsknings- och innovationsverksamhet.

4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

En inskränkning av kommunernas avfallshanteringsansvar ökar arbetsmängden för kommunens avfallshanteringsmyndighet och avfallsanläggning, om behovet av eller efterfrågan på avfallshanterings tjänster med stöd av kommunens avfallshanterings skyldighet i andra hand ökar på grund av detta. Den administrativa bördan för offentliga aktörer utanför den kommunala sektorn ökar då de ska ordna konkurrensutsättning av de avfallshanterings tjänster som de behöver.

Antalet ansökningar om undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering minskar, vilket minskar på den kommunala avfallshanterings myndighetens arbete. Konsekvensen är liten eftersom ansökningarna om undantag också för närvarande har varit få. Som en följd av begränsningen av kommunens ansvar omfattas en del av avfallsproducenterna inte längre av den kommunala avfallshanterings myndighetens övervakning, vilket minskar myndighetens arbetsmängd. I motsvarande grad kan emellertid sådana uppgifter öka som hänför sig till den kontroll i efterhand som utförs av kommunens miljö- vårdsmyndighet i egenskap av tillsynsmyndighet och i vissa fall också av närings-, trafik- och miljöcentralerna.

4.3 Konsekvenser för miljön

En minskning av den kommunala service som erbjuds näringslivet kan eventuellt innebära en risk för att avfall börjar hanteras på ett oändamålsenligt sätt på sådana områden där ett privat serviceutbud inte är lättillgängligt. En minskning av kommunens avfallshanteringskapacitet kan dessutom försvaga försörjningsberedskapen i olika störningssituationer, t.ex. i samband med epidemier eller transportstrejker. För att försörjningsberedskapen ska tryggas pågår beredning av lagstiftning om avfallshantering i störningssituationer.

Det bedöms att lagändringen lokalt ökar trafikvolymerna samt utsläppen från trafiken och säkerhetsriskerna. De ökade trafikvolymerna koncentreras till kommuner där de avfallsproducenter som nu granskas för närvarande omfattas av avfallstransport som ordnas av kommunen. När man ser till hela landet bedöms konsekvenserna dock bli små.

Lagändringen bedöms inte i någon större utsträckning inverka på genomförandet av prioriteringsordningen för avfallshanteringen. Återvinningen kan öka särskilt bland sådana avfallsinnehavare som i sin verksamhet alstrar både kommunalt avfall och annat avfall, om ett privat avfallshanteringsföretag förmår erbjuda avfallshantering som en helhetstjänst, t.ex. mångsidiga sorterings- och återvinningstjänster.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Bland de avfallsinnehavare som denna lagändring gäller kan särskilt stora företag dra nytta av en sådan konkurrensutsättning av avfallshanterings tjänster som de själva ordnar. I synnerhet

på områden med glesbebyggelse eller på svåråtkomliga områden kan ett privat serviceutbud vara litet, och då behövs även i fortsättningen den avfallshanteringstjänst som kommunen erbjuder med stöd av sin skyldighet att ordna avfallshantering i andra hand. Privata avfallshanteringsföretags serviceutbud kan även variera i tid och rum, och av detta följer att den service på marknadsvillkor som de kommunala avfallsanläggningarna erbjuder stabiliserar serviceutbudet. Tillgången till avfallshanteringstjänster för avfall från social- och hälsovården kan åtminstone till en början försämrans när det t.ex. gäller att utnyttja avfall som energi. Som en följd av den föreslagna lagändringen och vårdreformen överförs ansvaret för att ordna avfallshanteringen av detta avfall från kommunerna till landskapen, och kapaciteten hos kommunernas avfallskraftverk står inte automatiskt till landskapens förfogande. Lagändringen bedöms inte ha några väsentliga konsekvenser för utbudet på avfallshanteringstjänster. Det är möjligt att de tjänster som privata avfallshanteringsföretag erbjuder är smidigare än de kommunala tjänsterna. Små kunder och kunder utanför tätorterna kan dock uppleva att kvaliteten på servicen försämrans när de själva ska ordna konkurrensutsättningen.

Lagändringens konsekvenser för företagens sysselsättningsförutsättningar bedöms vara obetydliga med tanke på hela sektorn, eftersom avfallshanteringstjänsternas volym inte förändras. Förändringar är möjliga mellan de kommunala avfallsbolagen och de privata avfallshanteringsföretagen samt mellan företagen. Om de avfallsflöden som överförs på avfallsproducentens ansvar används för energiåtervinning utomlands, minskar detta sysselsättningen i branschen i Finland, men konsekvenserna är små.

Lagändringen bedöms minska de tolkningsproblem som hänför sig till avgränsningen av kommunens ansvar för avfallshanteringen. Den föreslagna avgränsningen kan för sin del ge upphov till nya tolkningar. Upprepade förändringar i ansvarsfördelningen när det gäller hanteringen av kommunalt avfall försämrans även förutsägbarheten i lagstiftningen och gör det svårare för kommunerna att planera investeringar i avfallsanläggningar. Till följd av lagändringen ökar de osäkerhetsfaktorer som hänför sig till volymen av den service som de kommunala avfallsanläggningarna erbjuder på marknadsvillkor och med stöd av kommunernas skyldighet att ordna avfallshantering i andra hand, och då kan det bli svårt att uppfylla förpliktelser som ingåtts med utomstående. På lång sikt torde verksamheten anpassa sig till mindre avfallsmängder, vilket försämrans kommunens möjligheter att erbjuda avfallshanteringstjänster på marknadsvillkor och med stöd av skyldigheten att ordna avfallshantering i andra hand.

En inskränkning av tillämpningsområdet för de kommunala föreskrifterna om avfallshantering försämrans möjligheterna att styra avfallshanteringen av kommunalt avfall på lokal och regional nivå. Detta kan småningom åtminstone delvis ersättas med en mer allmännare styrning på riksnivå. Den ändring som gäller avgränsningen av kommunens ansvar avgränsar även på motsvarande sätt målgruppen för den avfallsrådgivning, information och upplysning som kommunen ordnar. Privata avfallshanteringsföretag är inte skyldiga att ordna rådgivning som syftar till att minska och återvinna avfall, men i praktiken ger de flesta företagen rådgivning av detta slag till sina kunder.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

På miljöministeriets initiativ utfördes en konsekvensbedömning av begränsningen av kommunens ansvar enligt avfallslagen på det sätt som föreslås i regeringsprogrammet (miljöministeriets rapporter 20/2016). Samtidigt med konsekvensbedömningen pågick reformen av lagstiftningen om offentlig upphandling. När konsekvensbedömningen gjordes kände man inte ännu till innehållet i den reformen. Därför var det inte möjligt att beakta reformen i konsekvensbedömningen.

Miljöministeriet tillsatte den 22 augusti 2016 en arbetsgrupp med uppgift att bereda en ändring av avfallslagen i fråga om ansvarsfördelningen när det gäller hanteringen av kommunalt avfall, att utreda samordning av avfallslagen och lagen om offentlig upphandling, som var under behandling i riksdagen, samt att lägga fram förslag om dessa tillsammans med konsekvensbedömningar. I arbetsgruppen fanns företrädare för miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Finlands Kommunförbund rf., JLY-Avfallsverksföreningen rf, Finlands näringsliv rf, Miljöindustrin och -tjänster YTP rf, Företagarna i Finland rf och Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf. Arbetsgruppen hade dessutom som permanenta sakkunniga företrädare från miljöministeriet, Konkurrens- och konsumentverket och Rådgivningsenheten för offentlig upphandling vid Kommunförbundet. Arbetsgruppen höll sitt sista möte den 28 februari 2017.

Till stöd för arbetsgruppens arbete beställde miljöministeriet av utredningsman Mikko Alkio en utredning som granskar kontaktytorna mellan avfallslagen och lagstiftningen om offentlig upphandling. Utredningen innehöll en helhet på nio förslag till åtgärder. Det var fråga om utredningsmannens oberoende förslag, och arbetsgruppen bildade inte någon enhetlig ståndpunkt om förslaget.

Bedömningen av lagförslagets konsekvenser grundar sig på det utkast till konsekvensbedömning som miljöministeriets arbetsgrupp utarbetade i samband med arbetet. I utkastet har man utnyttjat en separat konsekvensbedömning som miljöministeriet har låtit utföra, en bedömning som Miljöindustrin och -tjänster YTP rf låt utföra, ovan nämnda utredningsmans utredning, beräkningar som gjorts av Finlands miljöcentral utifrån uppgifter från kommunernas avfallsanläggningar samt expertbedömningar. Ett ekonomiskt expertutlåtande om konsekvensbedömningarna begärdes även av Janne Tukiainen på Teknologiska forskningscentralen VTT.

I samband med beredningen granskade miljöministeriet också utredningsmannens förslag att avskilja avfallsförbrännings- och biobehandlingstjänster till ett självständigt bolag samt att öppna avstjälpningsplatsinfrastrukturen. För detta ändamål beställde miljöministeriet av advokat Mika Pohjonen en juridisk expertutredning om ett öppnande av den kommunala avfallsbehandlingsinfrastrukturen. Utredningen representerar konsultens oberoende åsikt. I början av utredningsarbetet hördes centrala intressentgrupper.

Regeringens proposition har beretts vid miljöministeriet utifrån arbetsgruppens slutrapport och annat beredningsmaterial. Regeringens proposition färdigställdes utifrån remissresponsen, och dessutom ordnade miljöministeriet för de centrala intressentgrupperna ett diskussionsmöte om de ändringar som gjordes i utkastet till proposition efter remissbehandlingen. Det beredningsmaterial som gäller propositionen finns tills vidare tillgängligt endast på finska på miljöministeriets webbplats (http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatelain_muutos).

Regeringspropositionen har behandlats av delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning den 21 november 2017.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utlåtanden om utkastet till regeringsproposition begärdes av de centrala intressentgrupperna. Det informerades om begäran om utlåtande även på miljöministeriets webbplats, och andra instanser än de som nämns i sändlistan till begäran om utlåtande fick också ge utlåtande. Utkastet till proposition sändes i samband med remissbehandlingen till rådet för bedömning av lagstiftningen.

RP 195/2017 rd

Det kom in sammanlagt 69 utlåtanden. Utlåtanden lämnades av Joensuu stad, Östra Finlands förvaltningsdomstol, Oulun Jätehuolto Oy, Kymenlaakson Jäte Oy, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Karelen, Finlands Transport och Logistik SKAL rf, Ab Ekorosk Oy, Kauhava stad, Säkerhets- och kemikalieverket Tukes, Tavastehus förvaltningsdomstol, Senatfastigheter, justitieministeriet, Kuopio stad, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, samkommunen för folkhälsoarbete i Pelkosenniemi-Savukoski, försvarsministeriet, Pirkanmaan Jätehuolto Oy, Företagarna i Finland rf, Miljöindustrin och -tjänster YTP rf, Konkurrens- och konsumentverket, Tammerfors stads regionala avfallshanteringsnämnd, samkommunen Helsingforsregionens miljö-tjänster (HRM), Finlands näringsliv, Finlands Revisorer rf, Infra rf, Lakeuden jätelautakunta, Finlands miljöcentral, samkommunen Lapin Jätehuolto, Jakobstad stad, Joensuu regionala avfallsnämnd, Cirkulärkraft Finland rf, Östra Nylands Avfallsservice Ab, Rosk'n Roll Oy Ab, Finlands Egnahemsförbund rf, Turism- och Restaurangförbundet rf, Finlands kommunförbund, Finlands Fastighetsförbund rf, RL-Huolinta Oy, Bottenvikens Avfallshantering Ab, Norra Österbottens förbund, Bokföringsnämndens kommunsektion, Vestia Oy, Kemiindustrin KI rf, Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf, Remeo Oy, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland, Lakeuden Ympäristöhuolto Oy, Ylievieska stad, Högsta förvaltningsdomstolen, avfallsnämnden i Jyväskyläregionen, Mustankorkea Oy, Jätehuolto M. Helistö Oy, Ab Stormossen Oy, sekretariatet i landsbygdspolitiska rådet (MANE), Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy, Larsmo kommun, Jätelautakunta Kolmenkierto, Birkalands förbund, Egentliga Finlands förbund, Pidä Lappi Siistinä ry, Teknologindustri rf, Satakunta förbund, Lassila & Tikanoja Oyj, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf, Kaustby kommun, Lapplands förbund och finansministeriet. Ett sammandrag av remissvaren har utarbetats vid miljöministeriet, och det finns tillgängligt på ministeriets webbplats som nämns ovan.

Remissinstansernas åsikter gick kraftigt isär om omfattningen av kommunens avfallshanteringskyldighet och om den gräns för försäljning till utomstående när det gäller verksamhet på marknadsvillkor som avviker från upphandlingslagen och som föreslås för den kommunala avfallssektorn. Avvikande åsikter lades också fram om propositionens konsekvenser för marknaden och verksamheten i avfallsbranschen. I remissvaren fördes dessutom fram åsikter om att differentiera den kommunala avfallsbehandlingsinfrastrukturen och etablera en elektronisk marknadsplats för återvinning av avfall. Utöver detta lades andra enskilda förslag till ändringar eller korrigeringar fram i remissvaren.

De kommunala aktörerna ansåg att en avgränsning av kommunens ansvar för avfallshantering i grunden är onödig och att detta är en förändring som är skadlig med tanke på möjligheterna att förutse regleringen. I regel ansågs det att den föreslagna formuleringen i utkastet till regeringsproposition om att kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet ska kvarstå på kommunens ansvar dock är bättre än att ansvaret ska begränsas endast till avfall från boende. I vissa remissvar föreslogs det att även landskapens hantering av kommunalt avfall ska vara på kommunernas ansvar. Organisationer och företag inom näringslivet föreslog däremot att kommunens ansvar ska avgränsas till enbart kommunalt avfall från boende. Olika remissinstanser föreslog också att möjligheten till undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering enligt 42 § i avfallslagen på olika sätt ska preciseras beroende på sättet att avgränsa kommunens ansvar för avfallshantering. I de nämnda bestämmelserna gjordes inga ändringar på basis av remissresponsen, eftersom genomförandet av avgränsningen av kommunens ansvar för avfallshantering på det sätt som föreslås i utkastet ansågs vara nödvändigt dels för att regeringsprogrammet ska genomföras och dels för att den administrativa bördan för kommunerna ska minimeras.

De kommunala aktörerna ansåg att den gräns för försäljning till utomstående som avviker från upphandlingslagen och som föreskrivs för den kommunala avfallssektorn är nödvändig, men de ansåg däremot att den gräns på 10 procent för försäljning till utomstående som föreslogs i

RP 195/2017 rd

utkastet under remissbehandlingen inte är tillräcklig. Organisationer och företag inom näringslivet ansåg att den föreslagna 145 a § helt skulle strykas och att det inte i avfallsbranschen finns grunder för att avvika från gränserna för försäljning till utomstående i upphandlingslagen. Vid den fortsatta beredningen justerades gränsen för försäljning till utomstående så att den från ingången av 2030 är 5 procent utan den begränsning av eurobeloppet som avses i upphandlingslagen. Under övergångsperioden tillämpas en gräns på 10 procent för försäljningen till utomstående.

Motiveringen till regeringspropositionen har utifrån remissresponsen preciserats på ett sådant sätt att man vid målsättningen bl.a. tydligare har fört fram syftet med avfallslagen när det gäller skyddet av hälsa och miljö. Konsekvensbedömningen har preciserats i fråga om de konsekvenser som gäller hushållens avfallsavgifter. En del av remissinstanserna anförde att det tryck på att höja priset som följer av avgränsningen av kommunernas ansvar för avfallshanteringen och de anknutna enheternas verksamhet på marknadsvillkor rentav är tiotals procent. I detaljmotiveringen till den föreslagna 32 § har dessutom betydelsen hos begreppet kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet preciserats.

Vid den fortsatta beredningen ströks i utkastet till regeringsproposition de förslag som gällde ändring av kommunens skyldighet att i andra hand ordna avfallshantering och i anknytning till detta kommunens och kommunens avfallshanteringsbolags bokföringsskyldighet samt avfalls-transportörens skyldighet att lämna uppgifter. Många remissinstanser ansåg att dessa förslag var tunga och otydliga. Avsikten är att det ska föreskrivas om dessa frågor i samband med den elektroniska marknadsplats för återvinning av avfall som är under separat beredning.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

32 §. Kommunens skyldighet att ordna avfallshantering. Det föreslås att 1 mom. som gäller kommunens ansvar att ordna hanteringen av kommunalt avfall ändras för att regeringsprogrammet för statsminister Sipiläs regering ska verkställas. Det föreslås att kommunen inte längre ska ansvara för hanteringen av sådant kommunalt avfall från social- och hälsovården och utbildningsverksamheten eller sådant annat kommunalt avfall från offentlig förvaltning och servicefunktioner som avfallsinnehavaren i enlighet med 4 kap. i avfallslagen ska ansvara för. Ansvaret för kommunalt avfall från boende kvarstår enligt 1 mom. 1 punkten fortsättningsvis hos kommunen. Kommunen ansvarar vidare utifrån 1 mom. 2 punkten för hanteringen av kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet. Med kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet avses i tillämpliga delar vad som i 6 § 2 mom. i kommunallagen föreskrivs om kommunens verksamhet. Enligt 6 § 2 mom. omfattar kommunens verksamhet utöver kommunens och kommunkoncernens verksamhet även deltagande i samarbete mellan kommunerna (bl.a. samkommuner och gemensamma organ). Kommunens verksamhet omfattar dessutom av kommunerna gemensamt ägda sammanslutningar som kommunen tillsammans med andra kommuner har bestämmande inflytande över. På motsvarande sätt som i den gällande avfallslagen omfattar kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet även kommunalt avfall från social- och hälsovården och utbildningsverksamheten. Om social- och hälsovårdsreformen genomförs, överförs hanteringen av kommunalt avfall från social- och hälsovården till landskapen, som i egenskap av avfallsinnehavare ska ordna avfallshantering med stöd av 28 § i avfallslagen. Liksom annat avfall som kommunen är skyldig att hantera ska sådant kommunalt avfall som uppkommer på kommunens olika verksamhetsställen enligt 41 § 1 mom. i avfallslagen överlämnas till den fastighetsvisa avfallstransport som ordnats i området eller till en områdesvis mottagningsplats som kommunen har ordnat. Den kommunala avfallshanteringsmyndigheten kan bevilja undantag från skyldigheten att överlämna avfall på de grunder som anges i 42 § i avfallslagen. Det är motiverat att kommunen fortsättningsvis ska vara skyldig att förvara det kommunala avfallet från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet för att säkerställa att de avfallshanteringsarrangemang som hänförs sig till kommunens verksamhet fungerar smidigt och för att minimera den administrativa bördan.

På samma sätt som för närvarande är kommunen enligt 1 mom. 3 punkten skyldig att ordna avfallshantering av kommunalt avfall från affärslokaler när avfallet samlas in tillsammans med annat kommunalt avfall som uppkommer på fastigheten och i fråga om vilket kommunen är skyldig att ordna avfallshantering. Det handlar här om s.k. kvartersbutiker i bostadsfastigheter. Bestämmelsen tillämpas inte bara på bostadsfastigheter utan även på sådana fastigheter där det uppkommer avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet och där det dessutom finns affärslokaler som producerar kommunalt avfall. Den mängd avfall som uppkommer i affärslokalerna är i dessa fall i allmänhet liten i förhållande till den totala mängd kommunalt avfall som uppkommer på fastigheten. I praktiken innebär bestämmelsen i varje enskilt fall ändamålsenliga lösningar för fastigheternas avfallshantering, eftersom hanteringen av det avfall som uppkommer i affärslokaler fortsättningsvis också kan ordnas separat från fastighetens övriga avfallshantering. Bestämmelsen ålägger inte avfallsinnehavaren att ordna insamling av det kommunala avfall som uppkommer i affärslokaler och annan avfallshantering tillsammans med det avfall som kommunen är skyldig att hantera.

Kommunen ska dessutom med stöd av 1 mom. 4 punkten på samma sätt som för närvarande ordna avfallshantering av sådant kommunalt avfall som samlas in inom ramen för ett områ-

desvist sopsugsystem eller något annat motsvarande insamlingssystem tillsammans med det kommunala avfall som kommunen är skyldig att hantera.

42 §. *Undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering.* Paragrafens 1 mom. föreslås bli ändrat så att det motsvarar de ändringar som föreslås i 32 § 1 mom. Som en följd av dessa ändringar är den nuvarande möjligheten till undantag från skyldigheten att överlämna avfall till den avfallshantering som kommunen är skyldig att ordna nödvändig endast då det är fråga om avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet. Förutsättningarna för att undantag ska beviljas lindras i viss utsträckning jämfört med nuläget. Avfallshantering som ordnas av avfallsinnehavaren ska fortfarande som helhet betraktad vara motiverad för ordnandet av fastighetens avfallshantering. I fortsättningen räcker det dock att den avfallshantering som ordnas av avfallsinnehavaren leder till ett minst lika gott slutresultat med tanke på prioriteringsordningen som om kommunen ordnade avfallshanteringen, då villkoret för närvarande är ett bättre slutresultat med tanke på prioriteringsordningen. Undantag kan på de villkor som anges i paragrafen framöver beviljas även sådana fastigheter på vilka endast kommunalt avfall uppkommer.

145 a §. *Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter.* En ny 145 a § föreslås i lagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen tillämpas inte på de anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom den kommunala avfallshanteringen den gräns på 500 000 euro som begränsar affärsverksamheten för en i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. i upphandlingslagen avsedd enhet, och gränsen för enhetens försäljning till utomstående är 10 procent fram till utgången av 2029. Utifrån det föreslagna 2 mom. sjunker gränsen för försäljning till utomstående permanent till 5 procent utan begränsningen av eurobeloppet enligt upphandlingslagen från och med ingången av 2030. De föreslagna gränserna för försäljning till utomstående tillämpas på sådana av kommunen ordnade tjänster som gäller insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall. Till och med utgången av 2017 tillämpas en gräns på 15 procent för försäljning till utomstående och under 2018 en gräns på 10 procent för försäljning till utomstående i enlighet med 174 § 5 mom. i upphandlingslagen. Tillsammans med begränsningen av kommunens ansvar för avfallshanteringen leder de föreslagna gränserna för försäljning till utomstående till att marknaden öppnas och konkurrensneutraliteten förbättras inom avfallsbranschen. Om gränsen för försäljning till utomstående hotar att överskridas ska det kommunala avfallsverket anpassa sin verksamhet.

I paragrafens 3 mom. konstateras det för tydlighetens skull att bestämmelserna i upphandlingslagen ska tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering, med undantag för de föreslagna gränserna för försäljning till utomstående. De övriga förutsättningarna för förhållandet till anknutna enheter och samarbetet mellan upphandlande enheter liksom grunderna för sänkningen av de föreslagna gränserna för försäljning till utomstående bestäms således på basis av 15 och 16 § i upphandlingslagen. Konkurrens- och konsumentverket övervakar med stöd av 15 kap. i upphandlingslagen att bestämmelserna om anknutna enheter iakttas. Verket övervakar även med stöd av 30 a § i konkurrenslagen att konkurrensen är jämlik mellan offentlig och privat näringsverksamhet.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. När det gäller tidpunkten för ikraftträdande har man beaktat att de offentliga aktörer som omfattas av skyldigheten att konkurrensutsätta upphandlingen enligt upphandlingslagen och som kommunen inte längre ansvarar för har behov av att konkurrensutsätta de avfallshanteringstjänster som de behöver innan lagen träder i kraft.

Om det i en kommun finns avfallstransport som ordnas av kommunen, kan kommunen med stöd av den föreslagna övergångsbestämmelsen fortsätta med avfallstransport enligt ett trans-

portavtal som ingåtts med en eller flera transportföretagare före ikraftträdandet av lagen även i fråga om sådant avfall som kommunen inte längre ansvarar för under den tid avtalet är i kraft, men dock under högst tre år från det att den föreslagna ändringen trädde i kraft. Övergångsperioden är nödvändig, eftersom transportentreprenaden i många fall måste planeras och konkurrensutsättas på nytt på grund av att grunderna för avtalen ändras och för att kommunernas offentliga upphandlingar ska kunna genomföras med hjälp av en graderad tidtabell som på ett behörigt sätt främjar konkurrensen. När det gäller transportavtal som ingås genast efter det att lagen har trätt i kraft iaktas genast de nya bestämmelserna.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Förslaget till lag om ändring av avfallslagen innehåller sådana förslag till bestämmelser som är av betydelse sett ur grundlagens perspektiv. De centrala grundläggande fri- och rättigheter som hänför sig till förslaget är grundlagens bestämmelser om ansvar för miljön i 20 §, egendomsskydd i 15 §, jämlikhet i 6 § och näringsfrihet i 18 §. Även bestämmelserna i grundlagens 121 §, som gäller kommunal självstyrelse, ska beaktas. Huruvida den gällande avfallslagen är grundlagsenlig bedömdes i vid omfattning i regeringens proposition med förslag till avfallslag och vissa lagar som har samband med den (RP 199/2010 rd) samt i det utlåtande av grundlagsutskottet som gäller frågan (GrUU 58/2010 rd). Den motivering som då lades fram gäller i hög grad fortfarande.

Till följd av de ändringar som föreslagits i fördelningen av ansvaret för hanteringen av kommunalt avfall minskar kommunens ansvar för ordnande av avfallshanteringen och gäller framöver kommunalt avfall från boende och kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet. Kommunen är dessutom skyldig att ordna avfallshanteringen i andra hand i sådana situationer där något annat tjänsteutbud inte på ett skäligt avstånd finns att tillgå. Kommunen är skyldig att genomföra den rättighet som gäller miljön i grundlagens 20 § samt jämlikhetsprincipen i 6 §, genom vilka ändamålsenlig avfallshantering och tillgång till avfallshanterings tjänster säkerställs för alla avfallsproducenter under alla omständigheter (GrUU 58/2010 rd). Regleringen beskriver avfallshanteringen som en sådan nödvändighetstjänst vars förutsättningar det allmänna i sista hand ska ansvara för. Å andra sidan skapar kommunens minskade ansvar tillsammans med bestämmelserna om anknutna enheter i den föreslagna 145 a § i avfallslagen förutsättningar för att den näringsfrihet som avses i 18 § i grundlagen ska genomföras.

Den övergångsperiod för avfallstransportavtal som anknyter till den föreslagna lagen innebär retroaktiva ingrepp i de privaträttsliga avtalsförhållandena mellan kommuner och transportföretag, och den ska således bedömas med avseende på principen om skyddet för individens berättigade förväntningar. Egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen tryggar också varaktigheten i ett avtalsförhållande, även om förbudet mot att retroaktivt göra ingrepp i avtalsförhållandenas okränkbarhet inte är absolut. De ändringar som föreslås i fördelningen av ansvaret för hanteringen av kommunalt avfall innebär i praktiken en omorganisering av verksamheten. För avfallsinnehavaren är det problematiskt, om denne är bunden till ett transportavtal som kommunen har ingått ännu en lång tid efter det att ansvaret för ordnandet av avfallshanteringen har överförts. Näringsidkare eller kommuner kan inte i situationer som dessa på ett motiverat sätt förvänta sig att lagstiftningen förblir oförändrad under alla omständigheter. Det är då med avseende på skyddet av de berättigade förväntningar som går tillbaka på 15 § i grundlagen viktigt att lagen också innehåller bestämmelser om en tillräcklig och relativt lång övergångsperiod, så att de företag som transporterar avfall har tid på sig att anpassa verksamheten till de förändrade förhållandena och för att kommunerna kan genomföra planeringen och konkurrensutsättningen av transportentreprenaden på behörigt sätt. På basis av grundlagsutskottets utlåtandep Praxis kan en tillräcklig övergångsperiod vara t.ex. 3–4 år, och den föreslagna övergångsperioden på tre år kan således inte anses vara problematisk ur grundlagens perspektiv (GrUU 58/2010 rd, GrUU 41/2010 rd, GrUU 36 /2010).

RP 195/2017 rd

Enligt 121 § i grundlagen ska bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Genom den föreslagna ändringen av fördelningen av ansvaret för hanteringen av kommunalt avfall i 32 § i avfallslagen ändras kommunens uppgifter enligt avfallslagen med beaktande av bestämmelsen i grundlagen. Bestämmelserna om anknutna enheter i enlighet med den nya 145 a § som föreslås i avfallslagen är av betydelse för den kommunala självstyrelsen men är inte ett sådant väsentligt ingrepp i dess särdrag att de står i strid med grundlagens 121 § (GrUU 49/2016 rd). Förslaget inverkar inte på kommunernas rätt att organisera verksamheten på det sätt som avses i grundlagen.

På de grunder som framförts ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av avfallslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i avfallslagen (646/2011) 32 § 1 mom. och 42 § 1 mom.,
av dem 42 § 1 mom. sådant det lyder i lag 195/2012, samt
fogas till lagen en ny 145 a § som följer:

32 §

Kommunens skyldighet att ordna avfallshantering

Kommunen ska ordna hanteringen av följande slag av avfall som inte är farligt avfall:

- 1) avfall från stadigvarande bostäder, fritidsbostäder, internat och annat boende, inbegripet slam från slamavskiljare och samlingsbrunnar,
- 2) kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet,
- 3) sådant kommunalt avfall från affärslokaler som samlas in på fastigheten tillsammans med avfall enligt 1 och 2 punkten,
- 4) annat kommunalt avfall som samlas in tillsammans med avfall enligt 1–3 punkten inom ramen för ett områdesvist sopsugsystem eller något motsvarande insamlingssystem.

42 §

Undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering

Kommunen kan på ansökan av avfallsinnehavaren besluta att hanteringen av avfall som avses i 32 § 1 mom. 2 punkten med avvikelse från vad som föreskrivs i 41 § 1 mom. får ordnas i enlighet med 4 kap., om detta som helhet betraktat är befogat för ordnande av fastighetens avfallshantering och leder till ett minst lika gott slutresultat med tanke på prioriteringsordningen och detta inte medför någon fara eller skada för miljön eller hälsan. Beslutet fattas för viss tid, högst fem år.

145 a §

Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter

Med avvikelse från vad som i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) föreskrivs om procentandelar och begränsningar i euro som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter, ska till och med den 31 december 2029 den procentandel som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering uppgå till tio, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.

Den procentandel enligt 1 mom. som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering ska från och med den 1 januari 2030 uppgå till fem, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.

I övrigt iakttas lagen om offentlig upphandling och koncession.

RP 195/2017 rd

Denna lag träder i kraft den 20 .

En kommun som i enlighet med 36 § har anordnat transport av ett annat än i 32 § 1 mom. i denna lag avsett avfall som enligt de bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av denna lag omfattades av kommunens ansvar, kan fortsätta med arrangemanget under den tid avtalet med sammanslutningen eller företaget i fråga gäller, dock högst tre år från ikraftträdandet av denna lag. När kommunen gör på detta sätt gäller skyldigheterna enligt 28 § att ordna avfallshandling inte under denna tid den berörda avfallsinnehavaren.

Helsingfors den 19 december 2017

Statsminister

Juha Sipilä

Bostads-, energi- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

Lag

om ändring av avfallslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i avfallslagen (646/2011) 32 § 1 mom. och 42 § 1 mom.,
av dem 42 § 1 mom. sådant det lyder i lag 195/2012, samt
fogas till lagen en ny 145 a § som följer:

Gällande lydelse

32 §

Kommunens skyldighet att ordna avfallshantering

Kommunen ska ordna hanteringen av följande slag av avfall som inte är farligt avfall:

1) avfall från stadigvarande bostäder, fritidsbostäder, internat och annat boende, inbegripet slam från slamavskiljare och samlingsbrunnar,

2) kommunalt avfall från social- och hälsovården och utbildningsverksamheten,

3) kommunalt avfall från statens, kommuners, församlingars och andra offentligrättsliga samfunds samt offentligrättsliga föreningars förvaltning och servicefunktioner, när det inte är avfall som avses i 2 punkten,

4) sådant kommunalt avfall från affärslokaler som samlas in på fastigheten tillsammans med avfall enligt 1–3 punkten,

5) annat kommunalt avfall som samlas in tillsammans med avfall enligt 1–4 punkten inom ramen för ett områdesvist sopsugsystem eller något motsvarande insamlingsssystem.

Föreslagen lydelse

32 §

Kommunens skyldighet att ordna avfallshantering

Kommunen ska ordna hanteringen av följande slag av avfall som inte är farligt avfall:

1) avfall från stadigvarande bostäder, fritidsbostäder, internat och annat boende, inbegripet slam från slamavskiljare och samlingsbrunnar,

2) *kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet,*

3) sådant kommunalt avfall från affärslokaler som samlas in på fastigheten tillsammans med avfall enligt 1 och 2 punkten,

4) annat kommunalt avfall som samlas in tillsammans med avfall enligt 1–3 punkten inom ramen för ett områdesvist sopsugsystem eller något motsvarande insamlingsssystem.

RP 195/2017 rd

Gällande lydelse

42 §

Undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering

Kommunen kan på ansökan av avfallsinnehavaren besluta att hanteringen av avfall som avses i 32 § 1 mom. 2 eller 3 punkten med avvikelse från vad som bestäms i 41 § 1 mom. får ordnas i enlighet med 4 kap., om en på detta sätt ordnad avfallshantering är befogad för ordnande av fastighetens övriga avfallshantering och om det leder till ett bättre slutresultat med tanke på prioriteringsordningen och om den inte medför någon fara eller skada för miljön eller hälsan. Beslutet fattas för viss tid, högst fem år.

Föreslagen lydelse

42 §

Undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering

Kommunen kan på ansökan av avfallsinnehavaren besluta att hanteringen av avfall som avses i 32 § 1 mom. 2 punkten med avvikelse från vad som föreskrivs i 41 § 1 mom. får ordnas i enlighet med 4 kap., om *detta som helhet betraktat* är befogat för ordnande av fastighetens avfallshantering och leder till *ett minst lika gott* slutresultat med tanke på prioriteringsordningen och detta inte medför någon fara eller skada för miljön eller hälsan. Beslutet fattas för viss tid, högst fem år.

145 a §

Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter

Med avvikelse från vad som i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) föreskrivs om procentandelar och begränsningar i euro som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter, ska till och med den 31 december 2029 den procentandel som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering uppgå till tio, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.

Den procentandel enligt 1 mom. som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering ska från och med den 1 januari 2030 uppgå till fem, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.

I övrigt iakttas lagen om offentlig upphandling och koncession.

Denna lag träder i kraft den 20 .

En kommun som i enlighet med 36 § har anordnat transport av ett annat än i 32 § 1

RP 195/2017 rd

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

mom. i denna lag avsett avfall som enligt de bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av denna lag omfattades av kommunens ansvar, kan fortsätta med arrangemanget under den tid avtalet med sammanslutningen eller företaget i fråga gäller, dock högst tre år från ikraftträdandet av denna lag. När kommunen gör på detta sätt gäller skyldigheterna enligt 28 § att ordna avfallshantering inte under denna tid den berörda avfallsinnehavaren.