

## EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 30/2010 rd

### Regeringens proposition med förslag till avfallslag och vissa lagar som har samband med den

### *Till miljöutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 9 oktober 2010 en proposition med förslag till avfallslag och vissa lagar som har samband med den (RP 199/2010 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- överdirektör Pekka Jalkanen och konsultativ tjänsteman Riitta Leinen, miljöministeriet
- överinspektör Aimo Aalto, arbets- och näringsministeriet
- direktör Martti Virtanen, Konkurrensverket
- jurist Jukka Kaakkola, Konsumentverket
- specialforskare Petrus Kautto, Finlands miljöcentral
- teknologichef Asko Vesanto, Tekes — utvecklingscentralen för teknologi och innovationer
- divisionschef Petri Kouvo, samkommunen för Helsingforsregionens miljötkjänster HSY
- verkställande direktör Timo Piekkari, Ekokem Oy Ab
- divisionschef Jorma Mikkonen, Lassila & Tikanoja Oyj

- verkställande direktör Hannu Kottonen, Metsä Tissue Oyj, även som representant för Metsäliitto-koncernen
- expert Benny Hasenson, Finlands näringsliv
- miljöexpert Tiina Vuoristo, Skogsindustri rf
- näringspolitisk direktör Kirsi Palviainen, Byggnadsindustrin RT rf
- miljöjurist Leena Eränkö, Finlands Kommunförbund
- juridisk ombudsman Tiina Toivonen, Företagarna i Finland
- expert Peter Malmström, Teknologiindustrin, även som representant för Metallinjalostajat ry
- verkställande direktör Katri Penttinen, Miljöföretagarnas Förbund rf
- verkställande direktör Markku Salo, Jätelaitosyhdistys ry
- juridisk expert Casper Herler, Kaivannais-teollisuus ry
- SOK:s miljöchef Juhani Ilmola, Dagligvaruhandeln r.f.
- miljöskyddschef Jouni Nissinen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Pakkausalan Ympäristörekisteri PYR Oy
- Puupakkausten Kierrätys PPK Oy
- Oljebranschens centralförbund rf.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Avfallslagens primära syfte är att minska mängden avfall och göra avfallet mindre skadligt. Det avfall som uppkommer ska beredas för återanvändning, återvinnas i form av material eller återvinnas på annat sätt. Om det inte är möjligt att återvinna avfallet i denna ordning, ska det bortskaffas (8 §).

Det kommunala avfallet utgör totalt omkring 4 procent av allt avfall. Kommunens andel av detta är omkring 2 procentenheter. Det upp kommer överlägset mest avfall vid mineralbrytning, byggande och industri, över 70 procent av den totala avfallsmängden. Det avfall som uppkommer inom näringslivet får fritt konkurrensutsätas.

Avfallsinnehavaren ska följa den fastslagna prioriteringsordningen. För att lagens syften ska nås krävs det så vitt ekonomiutskottet kan se att en adekvat avfallshanteringsstruktur är på plats i hela landet, att innovationer och nya affärsverksamheter tas fram inom branschen och att konkurrensen fungerar i hela avfallshanteringssektorn, också i den avfallshantering som ordnas av kommunen. Genom att gå långsiktigt till väga möjliggör man för företagsamheten i branschen att utvidgas och ökar arbetstillfällena. Lagen bör styra till att förebygga uppkomst av avfall, samla in och sortera avfall på ett kostnadseffektivt sätt och att återvinna det på det mest rationella sättet. Avfallshanteringen måste bli ännu effektivare än förut. Också regeringen noterar i sin motivering att återvinningen av avfall i form av material eller energi inte har fortskridit som det var tänkt. Det deponeras till exempel fortfarande stora mängder biologiskt nedbrytbart och annat återvinningsbart avfall på soptipp. Ekonomiutskottet ber miljöutskottet förutsätta att regeringen så fort som möjligt anger kvantitativa mål för materialåtervinning ur avfall.

Det är viktigt att följa upp att avfallshanteringen verkligen följer prioriteringsordningen. I förekommande fall ska lagstiftningen förbättras

och hindren för återvinning av avfall undanröjas. För ekonomiutskottet nämndes en rad exempel på hinder för återvinning i lagstiftningen, som användning av avsvärtnings slam från upp- arbetning av returpapper i anläggningsarbeten eller energiproduktion.

#### *Kommunalt anordnad och avtalsbaserad avfallshantering*

Enligt förslaget ska kommunen precis som nu ordna med hantering av kommunalt avfall som uppkommer vid boende och i offentliga sammanslutningars verksamhet. Vidare ska kommunen ha ansvar för kommunalt avfall från privata hälsovårds- och socialtjänster och utbildningsverksamhet (32 §).

Kommunen ska ordna med avfallshantering för sådant avfall som uppkommer i näringsverksamhet om annan avfallshanteringservice inte står att få och avfallsinnehavaren begär det (skyldighet att ordna avfallshantering i andra hand). Avfallet ska till sin beskaffenhet om mängd lämpa sig för transport och behandling i kommunens avfallshanteringsssystem. Kommunen ska ingå avtal med avfallsinnehavaren om kontinuerlig tjänst för högst fem år åt gången (33 §).

Kommunen ska ordna fastighetsvis avfallstransport (36 §) om den inte har bestämt att fastighetsinnehavaren får avtala om det med avfallstransportören (37 §).

Kommunen får genom lagstiftning starka befogenheter att ordna avfallshanteringen. För ekonomiutskottet har det motiverats med att det garanterar att alla medborgare och producenter av offentliga och liknande tjänster under alla förhållanden får sitt kommunala avfall hanterat på ett för miljön och hälsan riskfritt sätt i hela landet. Ett annat argument är att om hanteringen av kommunalt avfall uteslutande lades på avfallsinnehavarens ansvar, skulle det kräva tungrodd övervakning över att den fungerar och regler för ändamålet.

Det är viktigt att kommunens ansvar för att ordna avfallshanteringen inte åsidosätter eller

diskriminerar privata företag som tillhandahåller avfallshanterings tjänster. Kunden ska ha rätt att konkurrensutsätta sitt avfall, också det kommunala. Kommunen och fastighetsägaren ska ha faktiska och lika möjligheter att konkurrera om avtalsbaserade avfallstransporter. Alla parter ska ha lika möjligheter att jämföra vems transporttjänst som är totalekonomiskt fördelaktigast. Med allsidiga möjligheter att ordna avfallshanteringen skapar man en marknad och väcker intresse för etablering på marknaden. Lagen ger kommunen vissa särskilda rättigheter. Det är viktigt att kommunen bara i nödvändiga fall utöver sina särskilda rättigheter, liksom också sin skyldighet att ordna avfallshantering i andra hand. Avfallshanteringen bör vara så långsiktig att också små företag vågar binda upp sig vid nödvändiga investeringar.

I 37 § finns bestämmelser om avfallstransport som ordnas av fastighetsinnehavaren. Enligt 1 mom. 1 punkten kan kommunen besluta att fastighetsinnehavaren ordnar avfallstransport i kommunen eller en del av den, om det på det område som är föremål för beslutet tillhandahålls avfallstransporttjänster tillförlitligt och på villkor som är skäligen och icke-diskriminerande.

Ekonomiutskottet föreslår att 37 § 1 mom. 1 punkten stryks för att det område som är föremål för beslutet kan tolkas som kommunen eller en del av den. Även om tjänster inte är tillgängliga inom den egna kommunen kan de vara det på annat håll i närheten. I 35 § 2 mom. föreskrivs det om fastighetsvis avfallstransport. Bestämmelserna bör i förekommande fall ändras för att de och bestämmelserna i 37 § ska harmonisera med varandra så att privata och offentliga aktörer blir lika behandlade (konkurrensneutralitet).

I lagförslaget ingår en allmän skyldighet att iaktta prioritetsordningen (8 §). Det främsta syftet med den nya avfallslagen är att förebygga uppkomsten av avfall och främja materialåtervinning och annan återvinning. Avfallet har nu och i framtiden ett ännu större ekonomiskt värde och därför kan det alltid uppstå ny näringsverksamhet i avfallshanteringsbranschen. Lagstiftningen bör uppmuntra att ta fram inhemska

innovationer och nya affärsverksamheter. De sysselsättande effekterna av materialåtervinning och annan återvinning är flerfaldiga jämfört med förbränning och framför allt med deponering på soptipp. Det behövs en sådan omvärld att man vågar investera i nya tjänster och innovationer. Konkurrensen mellan kommunerna och de företag och inrättningar som agerar på kommunernas vägnar och privata företag bör vara opartisk och fungerande.

Ekonomiutskottet kräver att miljöutskottet ger akt på att de här principerna fullföljs i avfallsagstiftningen.

#### *Förbud mot att försvåra avfallshantering*

I 47 § ingår ett förbud mot att försvåra avfallshantering som producenten ordnat. Andra än producenter får ordna avfallshantering av produkter som omfattas av producentansvaret eller tillhandahålla fastighetsinnehavare eller andra avfallsinnehavare tjänster med anknytning till den bara om det inte försvårar för producenten att fullgöra sina avfallshanteringsskyldigheter. Tanken bakom bestämmelsen är att garantera att producenten har en möjlighet att ordna den avfallshantering som han eller hon har ansvar för effektivt och ekonomiskt. Producenten har förstahandsrätt till avfall som har ett ekonomiskt värde. Bestämmelserna gäller inte återanvändning av produkter, till exempel handel med reservdelar.

Ekonomiutskottet anser att förbudet mot att försvåra avfallshantering i 47 § är motiverat för att andra än producenter inte ska samla upp värdefullt avfall och lämna övrigt avfall på producentens ansvar.

#### *Undantag från lagens tillämpningsområde: icke förorenad jord*

I 3 § föreskrivs om undantag från lagens tillämpningsområde som grundar sig på avfallsdirektivet. Enligt motiven ska alla undantag från tillämpningsområdet enligt avfallsdirektivet inte ingå i paragrafen. I direktivet undantas icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som med säkerhet kommer att använ-

das för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes.

Det material som avses i bestämmelsen och som enligt motiven med säkerhet och någorlunda omedelbart kommer att användas för byggnation, i sitt naturliga tillstånd eller efter att ha förbehandlats genom sållning eller på något annat motsvarande sätt, på den plats där grävningen utfördes eller någon annanstans motsvarar sällan de allmänna kännetecknen för avfall, och det är därför inte nödvändigt att föreskriva om ett sådant undantag från avfallslagens tillämpningsområde.

På grund av byggsituationen och förhållandena är det möjligt att icke förorenad jord inte går att använda någorlunda omedelbart. I utskottet har man ställt sig frågan om den icke förorenade jorden i sådana fall bör tolkas som avfall. Det finns anledning att förtydliga motiven eller lagen för att icke förorenad och användbar jord inte ska betraktas som avfall bara för att det inte har använts någorlunda omedelbart på den plats där grävningen utfördes.

#### *Säkerheter*

Enligt 42 § 3 mom. i den gällande miljöskyddslagen ska en verksamhetsutövare som återvinner avfall ställa en tillräcklig säkerhet eller föreslå andra motsvarande arrangemang för att tillse en behörig avfallshantering. Närmare bestämmelser om säkerhet eller annat motsvarande arrangemang utfärdas enligt lagen genom förordning av statsrådet. Förordningen har aldrig utfärdats. Miljöministeriet meddelade 2005 anvisningar om hur säkerhet ska ställas och om godtagbara säkerhetsarrangemang. Enligt 101 § i miljöskyddslagen gäller kravet på ställande av säkerhet inte staten och dess inrättningar och inte heller kommuner eller samkommuner.

Regeringen föreslår att bestämmelserna om säkerhet i miljöskyddslagen ska skärpas. En verksamhetsutövare som återvinner avfall ska ställa en tillräcklig säkerhet till förmån för den behöriga tillsynsmyndigheten. Som säkerhet godkänns bara borgen, försäkring eller en pantsatt deposition. Den som ställer säkerheten ska vara ett kreditinstitut, en försäkringsanstalt eller något annat yrkesmässigt finansiellt institut. En enskild persons proprieborgen, koncernborgen eller kommunens säkerhetsförbindelse duger inte längre som säkerhet.

Ekonomiutskottet ber miljöutskottet tar reda på om också någon annan betryggande säkerhet än den som nämns i propositionen kan godkännas som säkerhet. Kostnaderna för säkerheterna i lagförslaget kan vara höga och bli en betydande belastning inte minst för små företag. Dessutom kan det vara lämpligare till exempel för gruvindustrin eller näringslivet i övrigt att skaffa sig någon annan säkerhet än den som avses i lagen. Kreditinstitutet kan eventuellt sakna beredskap att ställa långvariga säkerheter, på upp till tiotals år, och därmed lämpar sig borgen, försäkring eller pantsatt deposition inte särskilt väl som långvarig säkerhet. Säkerhetskraven bör vara sådana att de inte påverkar konkurrensen mellan aktörerna i branschen.

Ekonomiutskottet gör miljöutskottet uppmärksam på att högsta förvaltningsdomstolen den 28 december 2010 (HD:2010:80) har kommit med ett avgörande om säkerhetsarrangemang enligt 42 § 3 mom. i miljöskyddslagen.

#### *Utlåtande*

Ekonomiutskottet föreslår

*att miljöutskottet beaktar det som sagts ovan.*

Helsingfors den 16 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd  
vordf. Mauri Salo /cent  
medl. Hannu Hoskonen /cent  
Anne Kalmari /cent  
Matti Kangas /vänst  
Toimi Kankaanniemi /kd  
Miapetra Kumpula-Natri /sd  
Jouko Laxell /saml  
Eero Lehti /saml

Päivi Lipponen /sd  
Marjo Matikainen-Kallström /saml  
Petteri Orpo /saml  
Sirpa Paatero /sd  
Oras Tynkkynen /gröna  
Markku Uusipaavalniemi /saf  
Ulla-Maj Wideroos /sv  
ers. Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Eelis Roikonen.

## AVVIKANDE MENING

### *Motivering*

Vi anser att 37 § 1 mom. ska stå kvar i den form regeringen föreslår för att kommunen ska kunna besluta att fastighetsinnehavaren får ordna avfallstransport för det första bara om det på goda grunder kan antas att det är möjligt att få transporttjänster i området tillförlitligt och på skäliga och icke-diskriminerande villkor.

Villkoren för avfallstransport som ordnas av fastighetsinnehavaren kommer att bli strängare än villkoren för avtalsbaserad avfallstransport i den gällande lagen. Det är nödvändigt för att tillgodose framför allt fastighetsinnehavarnas rätts-säkerhet. Om avfallstransporten ska ordnas enligt 37 § betyder det att fastighetsinnehavaren är skyldig att ingå ett avtal om avfallstransport. Det ökar alltså fastighetsinnehavarens skyldigheter jämfört med avfallstransport som kommunen ordnar.

I motiven till 35 § i propositionen sägs det: "Kravet på att tjänsteutbudet ska vara skäligt och icke-diskriminerande betyder bl.a. att olika kun-

der, kundgrupper eller områden inte ogrundat försätts i avvikande ställning när tjänsten t.ex. prissätts. En eventuell dominerande marknadsställning får inte heller utnyttjas vid prissättningen i strid med konkurrensbegränsningslagen."

Lagen medger att kommunen låter privata aktörer konkurrera med varandra och beställer tjänster av dem. Den kommunala avfallshanteringsmyndigheten bör ändå inte genom en alltför snäv tolkning av lagen begränsa privata näringsidkares verksamhet. Det är den kommunala avfallshanteringsmyndigheten som har makt att besluta om avfallstransporterna ordnas av kommunen eller fastighetsinnehavaren.

### *Ståndpunkt*

Vi föreslår

*att miljöutskottet beaktar det som sagts ovan då det utarbetar sitt betänkande om avfallslagen.*

Helsingfors den 16 februari 2011

Jouko Skinnari /sd  
Miapetra Kumpula-Natri /sd

Päivi Lipponen /sd  
Sirpa Paatero /sd