

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/2010 rd

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

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 november 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 förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Oili Rahnasto, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- miljöjurist Leena Eränkö, Finlands Kommunförbund

- ordförande Pirjo Rytkönen och verkställande direktör Katri Penttinen, Miljöföretagens Förbund rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- finansministeriet
- miljöministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Vasa förvaltningsdomstol
- Konkurrensverket
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- JLY-Jätelaitosyhdistys ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny avfallslag och att ändringar som hänför sig till regleringen kring avfall och avfallshantering görs i miljöskyddslagen.

Genom reformen moderniseras lagstiftningen inom avfallssektorn med beaktande av Finlands och Europeiska unionens nuvarande avfallspolitiska avvägningar, Europeiska unionens reviderade lagstiftning, den förändrade omvärlden och grundlagens bestämmelser. Målet är särskilt att

styra den avfallsgenererande verksamheten och hanteringen av avfall så att verksamhetssätt som är förenliga med den prioriteringsordning för avfallshantering som har godkänts i Europeiska unionen tillämpas. Ett centralt mål består också i att förtydliga ansvarsfördelningen inom avfallshantering, precisera de olika aktörernas skyldigheter och effektivisera tillsynen över avfallshantering. Avsikten är att genom de här åtgärderna säkerställa en fungerande avfallshante-

ring och tillgången till adekvata avfallshanteringstjänster under alla förhållanden.

Genom propositionen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall och om upphävande av vissa direktiv. Direktivet ska genomföras senast den 12 december 2010.

Avfallslagstiftningens tillämpningsområde samt de viktigaste principerna och skyldigheterna förblir till stor del oförändrade. Skyldigheterna föreslås dock bli fastställda exaktare än i den gällande lagen. Terminologin och definitionerna i lagen preciseras för att stämma överens med Europeiska unionens lagstiftning. Det föreslås bl.a. att definitionen av avfall förtydligas.

Genom den föreslagna avfallslagen fastställs det att prioriteringsordningen för avfallshantering ska iakttas. Samtidigt föreskrivs det om åtgärder som syftar till att minska avfallets mängd och skadlighet, öka materialåtervinningen och annan återvinning av avfall samt minska behandlingen av avfall på avstjälningsplatser. Genom förordning av statsrådet är det möjligt att föreskriva mer detaljerat om bl.a. återvinnings- och materialåtervinningsmålen för olika avfallslag och om begränsningar i behandlingen av avfall på avstjälningsplatser.

För iakttagandet av prioriteringsordningen föreslås i propositionen bestämmelser om skyldigheten för avfallsproducenter att föra bok över de specifika avfallsmängderna. Det föreslås också att materialanvändningens effektivitet ska beaktas när tillståndsvillkoren i miljötillstånd meddelas.

Ansvaret och skyldigheterna i samband med ordnande av avfallshanteringen för kommunalt avfall och för kasserade produkter som omfattas av producentansvarssystemet revideras, och bestämmelserna om dem preciseras. Kommunens olika uppgifter i egenskap av myndighet och serviceproducent inom avfallshanteringen förtydligas. Den ställning som avfallshanteringsbolag som samägs av kommuner och bildats för att sköta kommunernas lagstadgade serviceuppgifter inom avfallshanteringen preciseras, och kommunernas möjligheter att utöva ägarstyrning över dem stärks. Regleringen av producentansvar för förpackningsavfall förenhetligas med

den reglering som gäller andra produkter som omfattas av producentansvaret.

Kommunen bibehåller möjligheten att inom ett visst område av kommunen ordna transporten av kommunalt avfall vars hantering kommunen ansvarar för så att fastighetsinnehavaren avtalar om den med en avfallstransportör. Förutsättningarna för kommunens beslutsfattande om transportsystemet preciseras emellertid. Till lagen fogas också bestämmelser genom vilka uppföljningen och kontrollen av avfallstransporterna effektiviseras.

I propositionen föreslås flera åtgärder som syftar till effektivare tillsyn över avfallslagstiftningen. Ett nytt tillsynsinstrument är en administrativ försummelseavgift som tillsynsmyndigheten kan påföra verksamhetsutövare vid tydliga underlåtelser att följa avfallslagstiftningen. Den nya lagen innehåller dessutom utvidgningar och preciseringar av verksamhetsutövarnas skyldigheter i fråga om bokföring, transportdokument och lämnande av uppgifter, liksom också av de godkännandeförfaranden som gäller avfallstransportörer och avfallsmäklare samt sådana producenter och producentsammanslutningar som omfattas av producentansvarssystemet. I propositionen ingår också förslag till ordnande av den uppföljning och kontroll av verksamheten som verksamhetsutövarna själva bedriver.

Bestämmelserna om kommunal avfallsavgift preciseras för att avgiftspraxisen ska bli överskådligare och mera genomblickbar. I propositionen möjliggörs det i enlighet med vedertagen praxis att grundavgift tas ut som en del av den kommunala avfallsavgiften.

De skyldigheter som anknyter till förhindrande av nedskräpning och till uppstädning av nedskräpade områden förblir i huvudsak oförändrade. Skyldigheterna i samband med avfallsplanering föreslås inte heller genomgå väsentliga ändringar. Vissa preciseringar som gäller regleringen av internationella avfallstransporter föreslås.

Miljöskyddslagens bestämmelser om säkerhet som ska ställas för verksamhet skärps. Antalet godtagbara säkerhetsformer minskas, och bedömningen av verksamhetsutövarnas solvens frångås.

Propositionen innehåller också främst tekniska ändringar av vissa andra lagar.

Lagarna avses träda i kraft ett år efter det att de har blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår dels en ny avfallslag, dels ändringar i vissa lagar som har samband med den. Målet är särskilt att styra den avfallsgenererande verksamheten och hanteringen av avfall mot verksamhetssätt som är förenliga med den prioritetsordning för avfallshantering som har godkänts i EU. Ambitionen är också att förtydliga ansvarsfördelningen inom avfallshanteringen, precisera de olika aktörernas skyldigheter och göra tillsynen över avfallshanteringen effektivare. Genom propositionen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

Utskottet noterar att den föreslagna avfallslagen är anmärkningsvärt diger och detaljerad trots att man med stöd av en lång rad bemyndiganden att utfärda förordning avser komplettera den. Risken finns att lagen med sina relativt noggranna bestämmelser och otaliga definitioner blir ett svåröverblickbart paket.

Kommunalt anordnad avfallshantering och ansvaret för avfallstransport

Ansvarsfördelningen i fråga om hanteringen av kommunalt avfall föreslås förbli i stort sett oförändrad. I dagsläget ansvarar kommunen för hanteringen av kommunalt avfall som uppkommit från boende och offentlig verksamhet. I och med den nya lagen kommer även hanteringen av kommunalt avfall som uppkommer från privata hälso- och sjukvårdstjänster och utbildning att ingå i kommunens ansvar.

Vissa sakkunniga har ansett att den föreslagna ansvarsfördelningen begränsar avfallsinnehavarens valfrihet. Särskilt tror de att den kommer att försvåra en övergripande avfallshantering inom branscher där det uppstår avfall som dels

kommunen, dels avfallsinnehavaren ansvarar för.

Utskottet menar emellertid att den föreslagna ansvarsfördelningen tjänar miljö- och hälso-skyddet bättre och skapar förutsättningar för lönsamma investeringar i återvinning och behandling av avfall. Långtidsplanerna för hur hanteringen av kommunalt avfall ska ordnas bör fortsatt vara en kommunal angelägenhet. Det borgar för att hanteringen av kommunalt avfall fungerar under alla förhållanden.

Kommunerna har också skyldighet att ordna avfallshantering i andra hand. Detta är rätt och riktigt, menar utskottet. Men självfallet omfattas den avfallshanteringstjänst som kommunen erbjuder företag av den sekundära skyldigheten enligt 33 § endast då privata avfallshanteringstjänster inte är rimligen tillgängliga i området. När kommunen tillhandahåller en sådan service sker det inte på en konkurrensutsatt marknad och verksamheten snedvrider inte konkurrensen.

Kommunen föreslås precis som nu vara skyldig att ordna med transport av det avfall som den enligt lag ska hantera. I praktiken lägger kommunerna ut denna verksamhet på privata företag. Kommunen kan även med stöd av den föreslagna 35 § sörja för att fastighetsvis transport av separat insamlat förpackningsmaterial ordnas från sådana fastigheter som med stöd av 32 § också i övrigt omfattas av kommunalt anordnad avfallshantering. Förpackningsavfallet ska föras till avfallshantering som producenten ordnar.

Vissa experter menar att det leder till problem med konkurrensneutraliteten mellan privata företag och kommunala bolag om kommunerna ges ansvaret för att ordna fastighetsvis avfallstransport av separat insamlat förpackningsavfall.

Utskottet anser att man måste utgå från att det i 35 § handlar om en tjänst som kompletterar den hantering av förpackningsavfall som producen-

ten har ordnat. Kostnaderna för den fastighetsvisa transporten kommer därmed inte att överlappa de kostnader som producenten åsamkas och konsumenterna slipper stå för dubbla kostnader.

Utskottet vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten vid att kvalitetskraven för den kommunala avfallstransporten enligt den föreslagna 36 § är generösare och färre än för den avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar enligt 37 §. Skillnaderna jämnas visserligen ut något av de allmänna kvalitetskriterierna i 34 §. De kriterierna gäller på ett mycket allmänt plan avfallstransport som ordnas av både kommun och fastighetsinnehavare. Utskottet anser trots allt att kvalitetskraven ska vara desamma oavsett om det är kommunen eller fastighetsinnehavaren som ordnar avfallstransporten.

Kommunal avfallsavgift

Den kommunala avfallsavgiften har av vissa experter upplevts som en märklig offentligrättslig penningprestation med drag av såväl kommunal avgift som kommunal skatt. I lagmotiven betonas det att avgiftens storlek styrs av principen om att förorenaren betalar. När avfallsavgiften fastställs utifrån grunderna i 79 § 1 mom., som motsvarar principen om att förorenaren betalar, kan den enligt utskottets mening betraktas som en kommunal avgift. Den grundavgift som kommunen kan ta ut med stöd av 78 § 3 mom. ligger däremot karaktärsmissigt nära en kommunal skatt, eftersom den saknar den motprestationsdimension som kännetecknar avgifter.

Utskottet påpekar att en grundavgift som är lika stor för alla inte uppmuntrar till att minska och sortera avfall och är därmed inte förenlig med avfallslagens mål. Men faktum är också att kostnaderna för vissa av kommunens lagfästa avfallshanteringstjänster såsom avfallsrådgivning och underhåll av områdesvisa mottagningsplatser för avfall inte är direkt kopplade till den producerade avfallsmängden och att det i praktiken inte går att mäta eller övervaka hur tjänsten används av eller riktas till enskilda kunder. Fasta kostnader av detta slag för att ordna avfallshanteringen kan enligt utskottets mening tas ut i form av en grundavgift enligt 78 § 3 mom.

Avfallshanteringsregister

Den föreslagna 143 § föreskriver om ett register som den kommunala avfallshanteringsmyndigheten för och där de uppgifter som avses i 39 § 2 mom. antecknas.

Utfrågade experter har ansett skyldigheten att lämna uppgifter vara administrativt onödigt tung med hänsyn till den genererade nyttan. Åsikten har varit att den leder till en ytterst sträng och oändamålsenlig tillsyn. Också kostnaderna för att inrätta och upprätthålla registret har ansetts vara höga jämfört med nyttan av det och bedömningen är att de extra kostnaderna kommer att slå hårdast särskilt mot småföretag. Utskottet delar dessa åsikter.

Det lär i praktiken ha varit svårt för de kommunala myndigheterna att övervaka vilka fastigheter som anslutit sig till avfallstransporten och vart avfallet transporteras för återvinning eller bortskaffande. Det uppges vara svårt att få tillförlitliga uppgifter av transportföretagen och hushållen om transporterade avfallsmängder och transportens slutpunkt. Registret gör uppföljningen och övervakningen av transportererna effektivare och borgar bättre för att fastigheternas avfallshantering och avfallstransporterna sker på det sätt som lagen förutsätter.

Förvaltningsutskottet menar att den i 39 § 2 mom. föreskrivna skyldigheten för avfallstransportören att lämna uppgifter är alltför rigorös och att den absolut måste luckras upp. Samtidigt föreslår utskottet att miljöutskottet diskuterar om avfallshanteringsregistret kunde ersättas med ett administrativt mindre tungt system. Utskottet påpekar också att om bestämmelserna ger de kommunala myndigheterna större rätt att få uppgifter av privata näringsidkare, måste kommunerna se till att de kommunala avfallsbolagen inte får tillgång till uppgifterna för att inte rubba konkurrensneutraliteten.

Ändringssökande

I en del expertyttranden har det framkastats att Vasa förvaltningsdomstol kunde vara överklagandeinstans i förvaltningstvångsärenden som gäller miljötillståndspliktig verksamhet i stället för den regionalt behöriga förvaltningsdom-

stolen. Vasa förvaltningsdomstol är nämligen behörig riksinstans när det gäller besvär över miljötillstånd. Det kunde eventuellt vara svårt att dra upp gränsen på paragrafnivå, låt vara att den synergi som en sådan sammanslagning genererar skulle vara ett plus. Å andra sidan har det ansetts att undantag från förvaltningsdomstolarnas generella regionala kompetens bör undvikas.

Förvaltningsutskottet menar att det åtminstone för vissa typer av ärenden vore bra att klarlägga överklagandegången. Som exempel kan tas avfallslagens nedskräpningsärenden som bitvis överlappar miljöskyddslagens nedskräpningsärenden.

Annat

I fall som avses i det föreslagna 23 § 2 mom. är kommunerna skyldiga att inrätta ett samorgan. Bland experterna finns det sådana som anser att kommunerna inte bör åläggas att inrätta interkommunala avfallsnämnder.

Det har framhållits för utskottet att det finns kommuner som saknar den sakkunskap och de resurser som krävs av en avfallshanteringsmyndighet. Bestämmelsen behövs med tanke på avfallshanteringen och måluppfyllelsen, låt vara att skyldigheten inte går ihop med principen att det är kommunen själv som bestämmer hur uppgifterna ska ordnas och förvaltningen skötas.

Enligt 39 § 1 mom. i förslaget till avfallslag ska avfallstransportören vid behov ge till fastighetsinnehavaren eller kommunen för påseende ett gällande utdrag ur avfallshanteringsregistret eller annars visa att verksamheten har godkänts för anteckning i avfallshanteringsregistret. Utskottet föreslår att "vid behov" byts ut mot "på begäran".

I den föreslagna 94 § räknas upp de fall där en verksamhetsutövare ska göra en ansökan om godkännande av verksamheten för anteckning i avfallshanteringsregistret. Med hänsyn till att det sakligt sett handlar om ett tillståndsförfarande, föreslår utskottet att något annat uttryck än "verksamhetsutövare" ska användas i paragra-

fen. Exempelvis kunde formuleringen "den som avser att bedriva yrkesmässig avfallstransport" användas.

Verksamhetsutövaren ska enligt det föreslagna 98 § 2 mom. utan dröjsmål besvara myndigheternas begäran om kontroll av utdraget och meddela ändringar i uppgifterna. Utskottet föreslår att uttrycket "utan dröjsmål" stryks och en skälig tidsfrist i stället läggs fast.

I förslaget till ändring av miljöskyddslagen ställs som krav att de som bedriver avfallsbehandling ska ställa säkerhet för tillståndet. I dagsläget är det möjligt att som säkerhet för kommunala avfallshanteringsanläggningar godkänna en förbindelse från kommunen som motsvarande arrangemang enligt den gällande miljöskyddslagen. Regeringen utgår emellertid i sin proposition från att säkerhetsförbindelser som kommunen ingår inte längre godtas. Som skäl för detta anför regeringen att konkurrensen mellan olika aktörer ska vara neutral. Den nya 43 a § i miljöskyddslagen tillgodoser kravet i artikel 8 i direktivet om deponier (1999/31/EG) där det förutsätts säkerhet eller något motsvarande arrangemang i fråga om alla deponier som omfattas av direktivet.

Utskottet menar att ändringen leder till onödiga kostnader för kommuner, samkommuner och kommunala avfallsanläggningar som tas ut av kommuninvånarna i form av avfallsavgifter. Enligt finansiell praxis i Finland har kommunerna ansetts ha samma kreditvärdighet som staten, dvs. högsta möjliga, och därför föreslår utskottet att kravet i 43 a § på säkerhet inte ska gälla kommuner eller samkommuner utan att ett annat motsvarande arrangemang ska anses adekvat för deras vidkommande.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

FvUU 35/2010 rd — RP 199/2010 rd

Helsingfors den 9 december 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Antti Rantakangas /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Marko Asell /sd
Thomas Blomqvist /sv
Maarit Feldt-Ranta /sd (delvis)
Juha Hakola /saml
Heli Järvinen /gröna

Pietari Jääskeläinen /saf
Oiva Kaltiokumpu /cent
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Sivonen.