

Förvaltningsutskottet

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

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen (RP 195/2017 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:

- regeringssekreterare Ella Särkkä, miljöministeriet
- regeringsråd, enhetschef Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- specialsakkunnig Tarja Sinivuori-Boldt, arbets- och näringsministeriet
- miljöråd Anna-Maija Pajukallio, miljöministeriet
- forskningsdirektör Martti Virtanen, Konkurrens- och konsumentverket
- specialsakkunnig Tuulia Innala, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Riku Eksymä, Cirkulärkraft Finland rf
- expert Riikka Kinnunen, Miljöindustrin och -tjänster YTP rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- social- och hälsovårdsministeriet
- Finlands näringsliv rf
- Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår i anslutning till regeringsprogrammet att ansvarsfördelningen för hanteringen av kommunalt avfall ska ändras så att kommunen inte längre ska ansvara för hanteringen av kommunalt avfall från social- och hälsovården och utbildningsverksamheten eller annat kommunalt avfall från offentlig förvaltning och servicefunktioner. Ansvar för att ordna denna avfallshantering ska ligga hos avfallsinnehavaren. Kommunen ska som nu ansvara för avfall från boende och för farligt avfall från jord- och skogsbruket. Kommunen ansvarar fortsättningsvis också för hanteringen av kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet.

Utlåtande FvUU 5/2018 rd

Kommunen förblir dessutom skyldig att ordna avfallshanteringen i andra hand om privat tjänst-
utbud inte finns att tillgå.

Dessutom föreslås det i propositionen att avfallslagen ska kompletteras med bestämmelser om en gräns för försäljning till utomstående gällande verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor av anknutna enheter inom avfallshanteringen. Riksdagen förutsatte i samband med behandlingen av upphandlingslagen att statsrådet vid behov vidtar åtgärder för att precisera lagstiftningen och då särskilt beaktar avfallssektorns och social- och hälsovårdens verksamhetsförutsättningar (RSv 239/2016 rd — RP 108/2016 rd). Också förvaltningsutskottet fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet vid de kommunala avfallsbolagens status som anknutna enheter (FvUU 44/2016 rd — RP 108/2016 rd). Utskottet anser att förslagen om gränser för försäljning till utomstående i upphandlingslagen är nödvändiga med avseende på de kommunala avfallsbolagens funktion. Utskottet finner det också befogat att föreskriva om utförsäljningsgränser för avfallshanteringssektorn uttryckligen i avfallslagen.

Den aktuella propositionen är den första fasen av en tvådelad reform av avfallslagen. I reformens andra fas skapas en elektronisk marknadsplats för avfall och biprodukter och preciseras bokföringsskyldigheterna för den kommunala avfallshanteringen. Syftet är att genom marknadsplatsen öppet och transparent kunna påvisa den marknadsbrist som förutsätts för kommunens sekundära avfallshantering. Utskottet ser det som behövligt att fortsatt utveckla lagstiftningen i reformens andra fas.

Förvaltningsutskottet konstaterar att i och med den nu föreslagna ändrade ansvarsfördelningen upphör kommunens ansvar för cirka 230 000 ton kommunalt avfall. Det motsvarar cirka 8—12 procent av de kommunala avfallsanläggningarnas omsättning. Det är ingen stor effekt i genomsnitt, men lokalt kan konsekvenserna vara betydande. Ändringen medför också en administrativ börda för avfallsinnehavare och kommunernas avfallsanläggningar särskilt vid ikraftträdandet då avfallsanläggningarna säger upp sina kontrakt och avfallsinnehavarna skaffar nya tjänsteproducenter. Den föreslagna ansvarsfördelningen och gränsen på 10 procent för försäljning till utomstående som ska tillämpas till utgången av 2029 minskar enligt utredning omsättningen i kommunernas avfallsbolag med 40—56 miljoner euro per år. Konsekvenserna av utförsäljningsgränsen på fem procent som ska tillämpas från och med början av 2030 är i detta skede svåra att bedöma. Kommunerna har tvingats bereda sig på avfallshantering enligt den gällande avfallslagen och gjort storskaliga investeringar i avfallshantering och förbundit sig att lämna avfall som ingår i deras ansvar för en hantering som en annan part har gjort investeringar i. En lång övergångsperiod är nödvändig, menar utskottet, för att säkerställa att aktörerna kan förbereda sig för omställningarna och för att trygga avfallshanteringens funktionssäkerhet.

Dessutom vill förvaltningsutskottet framhålla att ansvaret för att ordna hanteringen av det kommunala avfall som uppstår i kommunens verksamhet måste förbli hos kommunen för att säkerställa att kommunens avfallshantering fungerar smidigt och för att minimera den administrativa bördan.

Utskottet noterar att det föreslagna primära avfallsansvaret för kommunen och begränsningen av försäljning till utomstående på marknadsvillkor kan leda till att hanteringskapaciteten hos kommunens avfallsanläggning minskar vilket inom vissa områden kan försvaga tillgången till kom-

Utlåtande FvUU 5/2018 rd

munens sekundära avfallstjänster. I så fall kan avfallsinnehavaren tvingas anlita den tjänst som behövs på längre avstånd än hos den närmaste avfallsanläggningen. Det kan också öka trycket på att dumpa avfall i miljön och leda till att det uppkommer olagliga avstjälningsplatser. Det försöker man ingripa i genom tillsynsmyndigheternas tillsyn, men det kräver samtidigt tillräcklig resurstilldelning för tillsynen.

Enligt utredning är syftet med den ovan nämnda elektroniska marknadsplatsen att hjälpa avfallsinnehavaren att primärt anlita avfallstjänster på den fria marknaden och i sista hand kommunen som sekundär avfallstjänst. Utskottet menar att man med hjälp av marknadsplatsen mer effektivt kan finna och utveckla ändamålsenliga avfallslösningar och på så sätt bidra till att förebygga uppkomsten av olagliga avstjälningsplatser.

En eventuell minskning av kommunens avfallshanteringskapacitet kan också försvaga försörjningsberedskapen vid olika störningssituationer. Förvaltningsutskottet anser att den aktuella lagberedningen om avfallshantering vid störningssituationer är viktig med tanke på säkerheten och försörjningsberedskapen.

I propositionen sägs att lagändringens konsekvenser för servicepriserna för hanteringen av kommunalt avfall varierar. Av avfallsinnehavarna drar de stora kunderna mest nytta, eftersom de tack vare sin egen konkurrensutsättning och priskonkurrensen kan få tjänster till ett pris som är lägre än kommunernas avfallstaxor. För mindre kunder och kunder utanför tätorterna kan kostnaderna däremot öka, eftersom konkurrensen är mindre och eftersom enhetspriserna enligt taxorna för den avfallshantering som kommunerna ordnar är desamma för alla. Kostnaderna för de avfallsinnehavare som fortsätter att omfattas av kommunens ansvar väntas stiga åtminstone i anpassningsfasen då avfallsanläggningarnas fasta kostnader fördelas på en mindre användargrupp. Enligt utredning till utskottet har de kommunala avfallsanläggningarnas beräkningar av höjningstrycket varierat från några procent till 30 procent. Men på grund av osäkerhetsfaktorer i samband med bedömningen går det inte att göra heltäckande och tillförlitliga uppskattningar av propositionens konsekvenser för prisutvecklingen. Utskottets uppfattning är att den ovan nämnda elektroniska marknadsplatsen kan vara ett sätt att dämpa trycket på att höja priserna.

Propositionen har också ett samband med att främja cirkulär ekonomi. Enligt en kalkyl som utskottet fått del av dirigeras ganska mycket återvinningsbart material fortfarande till förbränning. Återvinningsgraden kan således höjas. Enligt utredning krävs det inom avfallssektorn flera åtgärder som stöder varandra för att målen för cirkulär ekonomi ska uppnås. Olika projekt för att främja en cirkulär ekonomi genomförs eller är aktualiserade både nationellt och på unionens nivå. Utskottet anser att en konkret praktisk åtgärd vore att sortera avfallet där det uppstår. Det skulle innebära hanterliga mängder i den cirkulära ekonomin.

Propositionen beräknas ha betydande konsekvenser som delvis stöder varandra. Men konsekvensbedömningen sammanhänger med flera osäkerhetsfaktorer. Därför kan bedömningen endast anses vara riktgivande. Följaktligen föreslår förvaltningsutskottet miljöutskottet att i sitt betänkande inkludera ett förslag till riksdagens uttalande. I uttalandet förutsätts att avfallslagens konsekvenser bedöms före utgången av 2027 genom en skriftlig utredning till riksdagen. Utredningen ska gå igenom lagens totala konsekvenser och särskilt ändringarnas konsekvenser för arbetsmängden för kommunernas tillsynsmyndigheter, prisutvecklingen för avfallsuppsamlingen

Utlåtande FvUU 5/2018 rd

från hushållen och den befarade ökningen av olagliga avstjälningsplatser i glesbygdsområden. Utredningen ska också bedöma konsekvenserna för ordnandet av avfallshanteringen av ansvarsbegränsningen och av den gräns för försäljning till utomstående på 5 procent, som avses träda i kraft från och med 2030. *(Utskottets förslag till uttalande)*

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan och

att miljöutskottet föreslår att riksdagen godkänner uttalandet nedan. (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att avfallslagens konsekvenser bedöms före utgången av 2027 genom en skriftlig utredning till riksdagen. Utredningen går igenom lagens totala konsekvenser och särskilt ändringarnas konsekvenser för arbetsmängden för kommunernas tillsynsmyndigheter, prisutvecklingen för avfallsuppsamlingen från hushållen och den befarade ökningen av olagliga avstjälningsplatser i glesbygdsområden. Utredningen ska också bedöma konsekvenserna för ordnandet av avfallshanteringen av ansvarsbegränsningen och av den gräns för försäljning till utomstående på 5 procent, som avses träda i kraft från och med 2030.

Helsingfors 6.4.2018

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Kari Kulmala blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Joonas Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Utlåtande FvUU 5/2018 rd

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Utlåtande FvUU 5/2018 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

I den första fasen av reformen av avfallslagen begränsas kommunernas ansvar för ordnandet ytterligare. Syftet är att på så sätt främja konkurrens inom avfallsbranschen. Kommunernas förutsättningar för att fungera inom avfallshanteringen försvagas också genom en onödigt sträng reglering av anknutna enheter i upphandlingslagstiftningen.

Som det sägs i propositionsmotiven skapar kommunens organiseringsansvar en grund för hanteringen av kommunalt avfall på vilken en ändamålsenlig avfallshantering säkerställs i alla förhållanden överallt i landet. Det ska inte ändras, och därför är det befogat att bevara 32 § i avfallslagen oförändrad, det vill säga att behålla allt kommunalt avfall inom offentlig förvaltning och tjänsteproduktion, social- och hälsovård samt utbildning inom kommunens avfallshanterings-skyldighet.

Den föreslagna avgränsningen skulle betydligt försvåra anordnandet av avfallshantering och avfallssystemets funktion. Den skulle i synnerhet äventyra tillgången för icke kommunala offentliga aktörer (t.ex. staten, församlingar, framtida landskap) till avfallstjänster särskilt utanför centrala tätorter. Dessutom ökar de offentliga aktörernas administrativa börda i och med skyldigheten att konkurrensutsätta.

Små avfallstransportföretag skulle inte längre ha någonstans att leverera kundernas avfall för hantering. Följden av det blir att avfallstransporten koncentreras till några få stora aktörer i hela landet.

Kommunförbundet har påpekat att en behörig avfallshantering kräver dyra anläggningsinvesteringar. Sådana har kommunerna gjort för hundratals miljoner euro. Om kommunernas avfallsflöden minskar avsevärt, är det i sista hand skattebetalarna i kommunerna som får betala för att kapaciteten inte utnyttjas fullt ut. Kalkylerna visar att enbart ändringen av kommunernas ansvar minskar de kommunala avfallsanläggningarnas omsättning med cirka 34—52 miljoner euro. Det är möjligt att de höjda avfallsavgifterna lockar till att försumma en adekvat hantering av avfallet.

I 145 a § i lagen definieras en gräns på 5 procent som avviker från regleringen av anknutna enheter i upphandlingslagen. Med beaktande av avfallsbranschens särdrag är det motiverat att höja gränsen för försäljning till utomstående ännu mer. Omvärldsvillkoren för hantering av kommunalt avfall, ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen och tillgången till avfallstjänster för offentliga aktörer, bland annat vårdaktörerna och även företag, bör tryggas med en bestående 20 procents gräns för försäljning till utomstående utan gräns i eurobelopp. Det möjliggörs av upphandlingsdirektivet. Ett långsträckt och glest bebyggt land som Finland behöver starka och ansvarsfulla offentliga aktörer inom avfallshanteringen utöver privata aktörer. Det är nödvändigt för att de höga målen inom miljöskyddet och den cirkulära ekonomin ska bli så väl genomförda som möjligt i hela landet.

Utlåtande FvUU 5/2018 rd

Avvikande mening

En alltför strikt begränsning kan leda till att avfallshanteringens allmänna funktion väsentligen försämras och att det uppstår allvarliga funktionsstörningar i avfallssystemet. Att begränsa verksamheten på marknadsvillkor kan dessutom äventyra samarbetet mellan privat och offentlig sektor exempelvis i de ekoindustriella koncentrationer som är i färd med att utvecklas i olika delar av landet, och i det innovationssamhälle som är en förutsättning för att den cirkulära ekonomin ska utvecklas.

Avvikande mening

Vi föreslår

att 32 och 42 § stryks i lagförslaget och

att 145 a § och ikraftträdandebestämmelsen i lagförslaget ändras som följer:

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 (utesl.) den procentandel som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering uppgå till *tjugo*.

(2 mom. utesl.).

(2 mom. som 3 mom. i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 .

(2 mom. utesl.).

Helsingfors 6.4.2018

Sirpa Paatero sd
Joona Räsänen sd
Anders Adlercreutz sv
Olli-Poika Parviainen gröna
Matti Semi vänst