

## Förvaltningsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av avfallslagen och vissa lagar som har samband med den**

**Till miljöutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av avfallslagen och vissa lagar som har samband med den (RP 40/2021 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jussi Kauppila, miljöministeriet
- högskolepraktikant Kamilla Sjöblom, miljöministeriet
- budgetråd Armi Liinamaa, finansministeriet
- specialsakkunnig Sari Tasa, arbets- och näringsministeriet
- seniorekonom Lasse Pöyry, Konkurrens- och konsumentverket
- specialsakkunnig Tuulia Innala, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Esa Rimpiläinen, Kainuun Jätehuolto Oy
- verkställande direktör Sami Hirvonen, Kiertokaari Oy
- verkställande direktör Mikko Lammi, Pohjanmaan Hyötyjätekuuljetus Oy
- verkställande direktör Riku Eksymä, Cirkulärkraft Finland rf
- expert Pekka Loukola, Finlands Transport och Logistik SKAL rf
- verkställande direktör Otto Lehtipuu, Miljöindustrin och -tjänster YTP rf
- professor Petri Kuoppamäki.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Lassila & Tikanoja Oyj
- Pirkanmaan Jätehuolto Oy
- Bil- och Transportbranschens Arbetarförbund AKT ry
- Företagarna i Finland rf.

Inget yttrande av

- Finlands näringsliv rf.

## Utlåtande FvUU 22/2021 rd

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Propositionens bakgrund och målsättning*

I propositionen föreslås det att avfallslagen, miljöskyddslagen, kemikalielagen och strafflagen ändras. En del av de föreslagna ändringarna är nödvändiga för att genomföra EU:s avfallspaket, som består av fyra direktiv om avfallshantering och som antogs sommaren 2018, och förordningen om långlivade organiska föroreningar (POP-förordningen). Tidsfristen för det nationella genomförandet av de direktiv som ingår i avfallspaketet var den 5 juli 2020. Genom den föreslagna lagstiftningen genomförs också de produktförbud och märkningskrav som ingår i direktivet om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, antaget sommaren 2019 (det s.k. SUP-direktivet, (EU) 904/2019). Bakom förslagen ligger också regeringsprogrammets mål att öka materialåtervinningen av avfall och främja cirkulär ekonomi samt de nationella behoven att utveckla avfallslagstiftningen.

Syftet med de omarbetade avfallsdirektiven är att genom att förbättra avfallshanteringen främja skyddet av miljön och människors hälsa, säkerställa att naturresurser utnyttjas varsamt och rationellt och främja cirkulär ekonomi. Genom ändringarna i direktiven minskas också den administrativa bördan för aktörerna inom avfallssektorn och förbättras kvaliteten på den tillgängliga avfallsinformationen. I det här syftet ska bland annat målet för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall skärpas från det nuvarande målet på 50 procent (2020) så att målet är 55 procent 2025, 60 procent 2030 och 65 procent 2035.

Enligt propositionsmotiven var avfallsmängden i hela landet 2018 sammanlagt cirka 128 miljoner ton. Den klart största delen var utvinningsavfall. Näst mest avfall produceras inom byggverksamhet och inom industrin. Kommunalt avfall har stått för omkring 3 procent av den totala mängden avfall. Deponeringen av kommunalt avfall har minskat betydligt i Finland under de senaste 10 åren. För närvarande deponeras endast cirka 1 procent av det kommunala avfallet på soptippar, medan EU:s direktiv om deponering av avfall ställer högst 10 procent som bindande mål för medlemsstaterna. Deponeringen har i Finland ersatts med energiåtervinning av avfall. År 2019 brändes 56 procent av det kommunala avfallet i avfallskraftverk eller samförbränningsanläggningar.

I Finland återvinns för närvarande 41—43 procent av det kommunala avfallet. De nya reglerna för beräkning av återvinningsgraden i avfallsdirektivet väntas minska dessa siffror något. Statistiska jämförelser visar att Finland för närvarande ligger på en EU-medelnivå vad gäller materialåtervinning. Utifrån utredningar står det klart att Finland inte kan uppnå de nya målen för materialåtervinning av kommunalt avfall utan en betydande översyn av styrmedlen i avfallslagstiftningen och nuvarande praxis inom hanteringen av kommunalt avfall.

Också målen för materialåtervinning av förpackningsavfall skärps genom EU-lagstiftningen jämfört med nuläget. Målet är att 65 procent av alla förpackningar ska återvinnas 2025 och 70 procent 2030. Det nuvarande målet har varit 55 procent. Finland har uppnått de mål för materialåtervinning som uppställs i förpackningsdirektivet för 2008. Också det övergripande målet för allt förpackningsavfall och de särskilda målen för de flesta förpackningsmaterialen (glas, fiber, me-

## Utlåtande FvUU 22/2021 rd

tall) bedöms kunna nås i Finland. Däremot är det svårast att uppnå målen för plast- och träförpackningar, även om återvinningsgraden för dem har stigit betydligt under de senaste åren.

Det föreslås att de nationellt uppställda målen för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall samt för materialåtervinning av förpackningsavfall skärps och att de i huvudsak harmoniseras med målnivåerna i avfalls- och förpackningsdirektiven. Avsikten är att bestämmelser om materialåtervinningsmålen ska utfärdas genom förordning av statsrådet med stöd av bemyndigandet att utfärda förordning i 8 § 2 mom. i avfallslagen. Målen för kommunalt avfall och den totala återvinningsgraden för förpackningsavfall är generella. Materialspecifika mål för materialåtervinning av förpackningsavfall fastställs dock som skyldigheter som är bindande för producenterna och producentsammanslutningarna.

Ett viktigt mål för propositionen har varit att definiera nödvändiga lagstiftningsåtgärder för att i Finland uppnå de striktare materialåtervinningsmål för kommunalt avfall och förpackningsavfall som ställs upp inom EU. Utskottet välkomnar den föreslagna lagstiftningens mål att öka återvinningen och främja cirkulär ekonomi och tillstyrker de ändringar som syftar till att genomföra dem. Utskottet anser det vara viktigt att man med hjälp av lagstiftningsmässiga styrmedel kan skapa ett sådant avfallshanteringssystem som ger bästa möjliga återvinningsresultat samt en för kommuninvånarna lätt, förnuftig och kostnadseffektiv avfallshantering.

Förvaltningsutskottet konstaterar att avfallslagstiftningen utöver EU-regleringen och de lagförslag som ingår i propositionen består av flera förordningar av statsrådet genom vilka det ska utfärdas närmare bestämmelser bland annat om förfaranden och andra krav i anslutning till förberedelse för återanvändning, behandling av bioavfall på fastigheten och producentansvar samt om skyldigheten att separat samla in avfall. Lagförslagen innehåller sammanlagt 34 bemyndiganden att utfärda förordning, av vilka en del är nya och en del preciserar bemyndigandena att utfärda förordning i den gällande lagen. Utkasten till förordningar har inte stått till utskottets förfogande, vilket för sin del har gjort det svårt att bilda sig en övergripande uppfattning av det föreslagna lagstiftningspaketet. Propositionen har också remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande. Förvaltningsutskottet tar inte ställning till den föreslagna lösningen, utan granskar den föreslagna regleringen med avseende på sitt fackområde, främst med tanke på kommunernas uppgifter och kommuninvånarna.

### *Allmänt om kommunens uppgifter i ordnandet av avfallshanteringen*

Bestämmelser om kommunens skyldighet att ordna avfallshantering finns i 32 § i avfallslagen. Kommunen ska ordna hanteringen av bland annat avfall från stadigvarande bostäder, fritidsbostäder, internat och annat boende, kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet och avfall från affärslokaler. Kommunen ska enligt avfallslagens 33 § om kommunal avfallshantering i andra hand ordna hanteringen av annat avfall än det som avses i 32 §, om avfallsinnehavaren begär det på grund av bristande utbud av andra tjänster och avfallet till sin beskaffenhet och mängd lämpar sig för transport eller behandling i kommunens avfallshanteringssystem.

Enligt 23 § 1 mom. i avfallslagen ska den kommunala avfallshanteringsmyndigheten sköta de myndighetsuppgifter inom avfallshanteringen som kommunen svarar för enligt avfallslagen. En-

## Utlåtande FvUU 22/2021 rd

ligt 26 § i avfallslagen kan kommunen ordna den kommunala avfallshanteringsmyndighetens uppgifter genom att sköta verksamheten själv, genom avtal tillsammans med en eller flera andra kommuner eller genom att vara medlem i en samkommun som sköter verksamheten. Enligt 34 § i avfallslagen ska kommunen vid ordnandet av avfallshanteringen se till att fastighetsvis transport står till förfogande efter behov, att det finns tillräckligt med områdesvisa mottagningsplatser för farligt avfall och annat avfall och att mottagningsplatserna är lättillgängliga för avfallsproducenterna samt att det finns tillräckligt mångsidiga avfallshanteringstjänster av annat slag, inbegripet möjligheter till separat insamling av avfall som är förenliga med prioriteringsordningen. Dessutom ska kommunen se till att avfallsinsamlingen och avfallstransporten ordnas och dimensioneras så att de motsvarar avfallets mängd och beskaffenhet så väl som möjligt och att det ges tillräcklig information om arrangemangen för avfallstransport och områdesvis mottagning av avfall och att informationen ges tillräckligt ofta.

Enligt 43 § 1 mom. kan kommunen besluta att överföra den för kommunen föreskrivna mottagningen, transporten och behandlingen av avfall, faktureringen av avfallsavgifter och skötseln av avfallsrådgivning samt till dessa omedelbart anknytande administrativa uppgifter som inte omfattar utövning av offentlig makt till ett bolag som bildats för detta ändamål och som kommunen äger tillsammans med andra kommuner. Kommunen ansvarar för att de överförda serviceuppgifterna inom avfallshanteringen blir utförda i enlighet med avfallslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Kommunens avfallshanteringsmyndighet är då ett gemensamt organ för kommunerna inom samarbetsområdet eller en samkommun som dessa inrättat på det sätt som föreskrivs i kommunallagen.

### *Skyldighet att samla in avfall separat*

I 8 § 1 mom. i avfallslagen finns bestämmelser om en prioriteringsordning, dvs. den så kallade avfallshierarkin. I första hand ska mängden av och skadligheten hos allt avfall minskas. Om avfall emellertid uppkommer, ska avfallsinnehavaren i första hand förbereda avfallet för återanvändning och i andra hand materialåtervinna det. Är materialåtervinning inte möjlig, ska avfallsinnehavaren återvinna avfallet på något annat sätt, exempelvis som energi. Om avfallet inte kan återvinnas, ska det bortskaffas. Förvaltningsutskottet betonar betydelsen av denna princip i avfallslagstiftningen.

Källsortering och separat avfallsinsamling är primära metoder och avgörande steg när det gäller förberedelse för återanvändning och kostnadseffektiv materialåtervinning. Kommunen får med stöd av 91 § i den gällande avfallslagen utfärda föreskrifter om minskning av mängden kommunalt avfall och om sortering, förvaring, insamling, transport, återvinning och bortskaffande av sådant avfall samt tekniska krav som gäller dessa funktioner. De flesta kommuner har därför lagt fast så kallade förpliktelsegränser för fastighetsvis insamling av olika avfallstyper. Dessutom har kommunerna strävat efter att öka separat insamling och materialåtervinning till exempel genom rådgivningskampanjer och styrning via taxor.

Det föreslås att kravet på separat insamling av avfall skärps betydligt. Skyldigheten att separat samla in avfall enligt 15 § i avfallslagen ändras i enlighet med avfallsdirektivet så att olika avfallstyper i princip ska samlas in separat. Avvikelse från detta kan göras endast under de förut-

## Utlåtande FvUU 22/2021 rd

sättningar som anges i direktivet och som anges i lag. Kommunen och förpackningsproducenten ska ordna separat insamling av förpackningsavfall i samarbete.

Närmare bestämmelser om skyldigheten för kommuner, producenter, fastighetsinnehavare och avfallsinnehavare att ordna separat insamling får enligt den föreslagna 15 § 3 mom. 2 punkten utfärdas genom förordning av statsrådet. Utskottet ser det som viktigt att de här kraven kan skilja sig åt mellan olika områden med hänsyn till områdets befolkningstäthet, mängden avfall som uppkommer, återvinningsmöjligheterna och de miljökonsekvenser och kostnader som separat insamling ger upphov till.

Kommunen avses inom en övergångsperiod som anges genom förordning bli skyldig att ordna fastighetsvis separat insamling av bioavfall samt (i samarbete med förpackningsproducenterna) förpackningsavfall av glas, metall, fiber och plast för bostadsfastigheter av en viss storlek i tätorter. Kommunen kan fortfarande meddela avfallshanteringsföreskrifter med stöd av 91 § i avfallslagen. Genom föreskrifter om fastighetsvis separat insamling av avfall kan man enligt det föreslagna 91 § 3 mom. förplikta till en mer omfattande separat insamling än vad som föreskrivs i statsrådets förordning. Genom föreskrifterna får också mindre omfattande separat insamling än enligt förordningen tillåtas för högst för fem år i taget, om någon av förutsättningarna för undantag från skyldigheten att ordna separat insamling enligt 15 § 2 mom. i avfallslagen uppfylls. Utöver fastighetsvis insamling ska kommunen ordna områdesvisa mottagningsplatser för annat avfall som ska materialåtervinnas eller som kräver särskild behandling.

Enligt den vägledande bedömning som presenteras i propositionen ökar den föreslagna separata insamlingen återvinningsgraden för kommunalt avfall med 5—10 procent jämfört med nuläget. Även om detta vore en klar förbättring räcker det inte till för att uppnå återvinningsmålen, utan det behövs också andra åtgärder. Att separat insamling av förpackningsavfall ordnas för alla bostadsfastigheter med minst fem lägenheter i tätorter innebär att ungefär hälften av Finlands befolkning omfattas av fastighetsvis separat insamling. Den separata insamlingen av bioavfall kommer i fortsättningen att omfatta 65 procent av befolkningen, medan bioavfall i fortsättningen kommer att samlas in från alla bostadsfastigheter i tätorter med fler än 10 000 invånare utöver de ovannämnda bostadsfastigheterna.

Utskottet anser att det är motiverat att stärka skyldigheten till separat insamling enligt förslaget. Trots det är det fortfarande viktigt att kommunerna kan meddela avfallshanteringsföreskrifter genom vilka man under vissa förutsättningar kan avvika från de föreskrivna skyldigheterna när det behövs. Av skäl som grundar sig på lag kan kommunen till exempel besluta att skyldigheten att ordna separat insamling inte ska gälla ett område där kostnaderna för den separata insamlingen är oskäligen i förhållande till nyttan av den. Dessutom är det viktigt att kommunerna i det föreslagna 41 § 3 mom. ges företräde när det gäller att ordna separat insamling på frivillig basis.

### *Producentansvar samt samarbete mellan kommunerna och producenterna av förpackningsavfall*

Producentansvar innebär att tillverkaren, importören eller någon annan som släpper ut en produkt på marknaden bär enbart det ekonomiska ansvaret eller både det ekonomiska och det organisatoriska ansvaret för avfallshanteringen efter det att en produkt har nått avfallsledet i sin livscykel. I Finland tillämpas producentansvaret på pappersprodukter, däck till fordon och anordningar samt

## Utlåtande FvUU 22/2021 rd

förpackningar. EU-lagstiftningen kräver att producentansvaret tillämpas på fordon, elektriska och elektroniska produkter och på ackumulatörer och batterier, numera också på förpackningar. Sättet att genomföra producentansvaret varierar beroende på produktgrupp, men i grunden är regleringen likartad. Enligt 46 § i avfallslagen ska producenten ordna avfallshantering av de produkter som producenten släppt ut på marknaden samt svara för kostnaderna för hanteringen. Närmare bestämmelser om bland annat hur mottagningen av kasserade produkter ska ordnas ingår i produktspecifika statsrådsförordningar. Producenterna är också skyldiga att avgiftsfritt ta emot kasserade produkter som samlats in av andra aktörer och som levererats till en mottagningsplats som ordnas av producenten.

Enligt förpackningsdirektivet ska medlemsstaterna ha inrättat system för producentansvar för förpackningar senast den 31 december 2024. För Finland är den största förändringen i producentansvaret för förpackningar att avfallsdirektivet innehåller allmänna minimikrav på producentansvar, och i synnerhet bestämmelserna om kostnadsansvar föreskriver att producenten ska svara för minst 80 procent av kostnaderna för avfallshantering.

Enligt det förslag som ingår i propositionen ska separat insamling av förpackningsavfall från boende ordnas i samarbete mellan förpackningsproducenten och kommunen (49 a–c § i avfallslagen). I lagen föreslås en primär skyldighet för kommunen att ordna insamlingen av förpackningsavfall från fastigheter för producentens räkning och för producenterna på motsvarande sätt en skyldighet att betala kommunerna ersättning för anordnandet av insamlingen. Den kommunala avfallshanteringens sköts ofta av ett regionalt avfallshanteringsbolag som kommunerna grundat tillsammans och till vilket kommunen i enlighet med 43 § i avfallslagen har överfört uppgifter med anknytning till ordnandet av avfallshantering.

Samarbetsmodellen utgår från att kommunerna sköter separat insamling och transport av förpackningsavfall från bostadsfastigheter till hantering eller fortsatt transport som producenten ordnar. Producentersammanslutningen för förpackningsproducenter och kommunerna ska komma överens om ordnandet av separat insamling och om de ersättningar producentersammanslutningen ska betala till kommunerna för den separata insamling och transport som de ordnar. Kommunerna ska se till att de ersättningar producentersammanslutningen för förpackningsproducenter betalar beaktas fullt ut och enligt material när avfallsavgifter som gäller separat insamlat förpackningsavfall påförs. Samarbetsavtalet måste omfatta minst två tredjedelar av hela landets invånare.

Att separat insamling av förpackningsavfall från boende ordnas i samarbete mellan kommunen och producenten och att det avtalas om ersättningar i samband därmed är en nationell lagstiftningslösning. Minimikostnadsansvaret för förpackningsproducenten baserar sig på det nationella handlingsutrymmet i avfallsdirektivet. Ett villkor för begränsning av producentens kostnadsansvar är att det behövs för att säkerställa korrekt avfallshantering och ekonomisk bärkraft för systemet för utökat producentansvar.

Utskottet konstaterar att samarbetet mellan kommunerna och förpackningsproducenterna möjliggör en lätt och enkel separat insamling som fungerar enligt principen om ett enda serviceställe ur kommuninvånarnas synvinkel. Samarbetet ska garantera att producentens ökade kostnadsansvar realiseras så att kunden i slutändan får nytta av priset på tömning av förpackningsavfall. Kommunen sköter för närvarande fastighetsinsamlingen av förpackningsavfall på det sätt som anges i av-

## Utlåtande FvUU 22/2021 rd

fallshanteringsföreskrifterna. Det föreslagna samarbetet ändrar således inte den ansvariga aktören ur den boendes synvinkel.

Enligt förslaget ska ett avtal om samarbete och ersättning av kostnader ingås senast den 31 december 2021 och producenten börja betala ersättning till kommunen från och med den 1 juli 2023. Enligt uppgift medför denna tidsplan inga problem, eftersom avtalsförberedelser redan pågår.

Vid utskottets sakkunnighörande har det framkommit att den föreslagna regleringsmodellen för förpackningsavfallshantering som baserar sig på samarbete mellan kommunen och producenten kan innebära sådant statligt stöd som avses i artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och som betalas till kommunalt ägda avfallshanteringsbolag som delvis konkurrerar på samma marknad som privata avfallshanteringsbolag. Skyldigheten att förhandsanmäla statligt stöd omfattar enligt uppgift endast sådana åtgärder som uppfyller kriterierna för statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Om åtgärden inte uppfyller kriterierna för statligt stöd är medlemsstaten inte skyldig att underrätta kommissionen om detta. Åtgärden anmäls inte heller till kommissionen i en situation där det enligt medlemsstatens bedömning inte råder någon rättslig oklarhet.

De finska myndigheterna har fört diskussioner med avdelningen för statligt stöd vid kommissionens generaldirektorat för konkurrens under året 2020 och våren 2021. Vid diskussionerna har man bedömt om det i Finlands föreslagna regleringsmodell för hanteringen av förpackningsavfall är fråga om ekonomisk verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd och om kriterierna för statligt stöd enligt artikel 107 i FEUF uppfylls. Enligt utredning finns det inget behov av en notifikation eller formell rättssäkerhetsanmälan, eftersom den insamling av förpackningsavfall som kommunen ska ordna enligt den föreslagna regleringsmodellen för hantering av förpackningsavfall enligt kommissionens uppfattning inte är ekonomisk verksamhet.

### *Ordnande av transport av avfall som kommunen ansvarar för*

EU-lagstiftningen innehåller inga bestämmelser om sättet att transportera avfall i medlemsstaterna, utan bestämmelser om detta finns i den nationella lagstiftningen. Under hela den tid avfallslagstiftningen har funnits har det sedan slutet av 1970-talet existerat ett dubbelt system för transport av avfall som kommunen ansvarar för: kommunen har kunnat ordna transporten centraliserat eller besluta att överföra uppdraget att beställa transport till fastighetsinnehavarna, står det i propositionsmotiven.

Kommunens avfallshanteringsuppgifter bildar en omfattande helhet som ska betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen (GrUU 58/2010 rd). Enligt 35 § 1 mom. i den gällande avfallslagen ska kommunen se till att transporten av det avfall som den ansvarar för ordnas från en mottagningsplats som fastighetsinnehavaren ordnat. Kommunen kan ordna den här fastighetsvisa avfallstransporten själv (36 §) eller besluta att fastighetsvis avfallstransport ordnas i kommunen eller en del av kommunen så att fastighetsinnehavaren avtalar om den med en avfallstransportör (avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar, 37 §). Ett villkor för ett sådant beslut är att avfallstransporttjänster tillhandahålls på ett heltäckande och tillför-

## Utlåtande FvUU 22/2021 rd

litligt sätt samt på skäliga villkor och att avfallstransporten främjar avfallshanteringen allmänna funktion i kommunen, stöder utvecklingen av avfallshanteringen i regionen och inte medför fara eller skada för hälsa eller miljö. Ett annat villkor är att beslutets verkningar sammantaget bedöms vara positiva, särskilt med beaktande av konsekvenserna för hushållen och för företagens och myndigheternas verksamhet. Kommunen kan besluta att avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar ska gälla avfall av en viss typ eller beskaffenhet. Kommunen ska följa och övervaka att beslutet verkställs och att dess villkor uppfylls samt vid behov behandla frågan om avfallstransport på nytt.

Kommunerna använder för närvarande båda transportsystemen. I många kommuner används också en kombination av olika transportsystem beroende på avfallstyp. Enligt de uppgifter för 2019 som presenteras i motiveringen till regeringens proposition har cirka 3,5 miljoner invånare (65 % av invånarna och 49 % av kommunerna) omfattats av kommunalt ordnad transport av blandat kommunalt avfall. Inom ett område med transport av blandat kommunalt avfall ordnad av fastighetsinnehavaren bodde det 1,6 miljoner människor (31 % av invånarna och 47% av kommunerna). Vid transport av bioavfall har andelen kommunalt ordnade transporter varit något större (68 % av invånarna och 56 % av kommunerna). Vid transport av slam från slamavskiljare och slutna tankar är transport ordnad av fastighetsinnehavaren betydligt vanligare än kommunalt ordnad avfallstransport. I 81 procent av kommunerna (58 % av invånarna) ordnas transporten av fastighetsinnehavaren.

I propositionen föreslås det att det dubbla systemet ska slopas i fråga om transport av separat insamlat avfall som kommunerna ansvarar för och att man till denna del ska övergå till kommunalt ordnad avfallstransport. Enligt den föreslagna ändringen kan kommunen i fortsättningen inte längre överföra fastighetsvis transport av fast kommunalt avfall som samlas in separat (bioavfall, småskaligt metallavfall, fiber-, glas-, metall- och plastförpackningsavfall samt andra eventuella avfallstyper som samlas in separat) på fastighetsinnehavarens ansvar, utan kommunen ska ordna transporten av detta avfall från fastigheterna. Kommunen kan dock, om de förutsättningar som anges i lagen uppfylls, fortfarande besluta att fastighetsinnehavaren ska ordna transporten av blandat kommunalt avfall samt slam från slamavskiljare och slutna tankar. I fråga om dessa föreslås det alltså att det dubbla systemet ska finnas kvar. Utskottet konstaterar att slam från slamavskiljare och slutna tankar i fortsättningen inte längre klassificeras som kommunalt avfall och därför inte inkluderas i målet för återvinning av kommunalt avfall.

Av motiveringen till propositionen framgår att det under beredningen av propositionen har diskuterats ett alternativ där det dubbla transportsystemet slopas i fråga om alla transporter av fast avfall. Men efter remissbehandlingen frångicks det här alternativet och det föreslås nu att man på ovan beskrivna sätt endast delvis slopar det dubbla systemet. Vid sakkunnighörandet i utskottet och enligt en utredning som erhållits har de sakkunnigas åsikter om det föreslagna alternativet också i de tidigare beredningsskedena i ärendet varit kraftigt delade. I motiveringen till propositionen finns en heltäckande bedömning av olika alternativ för avfallstransport och deras konsekvenser.

Flera av de beslut om avfallstransportsystemet som kommunerna fattat med stöd av den gällande lagstiftningen har överklagats hos förvaltningsdomstolarna. Vanligen har det gällt om villkoren för avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar är uppfyllda och om kommunen har utrett



## Utlåtande FvUU 22/2021 rd

tillräckligt väl om villkoren är uppfyllda. Dessa beslut och besvär som gäller dem har medfört en stor regleringsbörda för kommunerna, förvaltningsdomstolarna och aktörerna inom avfallsbranschen. Det nuvarande dubbelsystemet upprätthåller enligt motiveringen osäkerheten i omvärlden och försvårar således planeringen och utvecklandet av avfallshanteringen. Den föreslagna ändringen motiveras med att det blir avsevärt svårare att effektivt tillämpa de styrmedel som behövs för att uppnå målen för materialåtervinning av kommunalt avfall och genomföra separat insamling av avfall, om problemen med det dubbla systemet inte kan lösas. Europeiska kommissionen har i sin rapport om så kallad tidig varning ansett att det decentraliserade ansvaret för avfallshanteringen är en viktig orsak till långsamma framsteg i återvinningen av kommunalt avfall i Finland.

Enligt utredning har det osamordnade transportsystemet försvårat utvecklingen av det övergripande systemet för avfallshantering och därmed också uppnåendet av återvinningsmålen. Kommunerna och domstolarna har också orsakats administrativ börda. Alla de styrmedel för avfallshanteringen som kommunen förfogar över för att öka återvinningen, såsom vägledande taxa, har inte kunnat användas i det nuvarande systemet, eftersom alla transporter av fast avfall inte har varit konkurrensutsatta av kommunen.

Vid kommunal avfallstransport är det i praktiken så att kommunerna upphandlar transporttjänster av privata avfallstransportföretag i enlighet med lagstiftningen om offentlig upphandling. Fastighetsvis avfallstransport ska enligt 35 § 2 mom. i avfallslagen oavsett metod ordnas så att avfallstransporttjänster tillhandahålls allomfattande och tillförlitligt samt på skäliga och icke-diskriminerande villkor. Detta krav gäller båda de ovannämnda transportsystemen. Det föreslås att bestämmelserna om kommunens upphandling av avfallstransport preciseras för att i synnerhet små och medelstora företags möjligheter att klara sig i anbudsförfaranden ska förbättras. I det föreslagna 36 § 3 mom. i avfallslagen åläggs kommunen en skyldighet att göra en marknadsundersökning när den planerar upphandlingar av transporttjänster. De transporttjänster som upphandlas ska i fortsättningen bestämmas och planeras tidsmässigt så att företag av alla storlekar har möjlighet att på ett jämlikt sätt delta i anbudsförfaranden. Transportentreprenader ska också i regel konkurrensutsättas i delar. Utskottet betonar betydelsen av att kommunerna har tillräcklig kompetens i konkurrensutsättning och upphandling, vilket framhävs i systemet enligt den föreslagna regleringen.

Avvecklingen av det dubbla systemet i fråga om fast kommunalt avfall fråntar kommunen möjligheten att besluta om hur den avfallstransport som kommunen ansvarar för ska ordnas. Övergången till kommunalt ordnad avfallstransport i de kommuner där fastighetsinnehavaren ordnar avfallstransport kommer att öka resursbehovet åtminstone i början, eftersom kommunen måste konkurrensutsätta avfallstransporterna och ingå entreprenadavtal med aktörerna inom avfallsbranschen. Men samtidigt sparas de myndighetsresurser som behövs för uppföljning och övervakning av avfallshanteringen.

Kommunen ska i fortsättningen ordna separat insamling av avfall från alla fastigheter som omfattas av de skyldighetsgränser som anges genom förordning av statsrådet eller i kommunens avfallshanteringsföreskrifter. Fastighetsinnehavaren kan på egen bekostnad beställa insamling av bioavfall och förpackningsavfall från sin fastighet, om fastigheten finns utanför skyldighetsgränserna. Detta gäller fastigheter i glesbygden och delvis små fastigheter i tätorter.

## Utlåtande FvUU 22/2021 rd

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att de övergångstider som föreslås i propositionen är rätt korta. De korta övergångstiderna motiveras med att separat insamling ska inledas snabbt för att återvinningsmålen ska nås och producenternas kostnadsansvar enligt EU-lagstiftningen realiserar från och med 2023. En kommun där det vid den separata insamlingen avfall används avfalls-transport som ordnas av fastighetsinnehavaren när de föreslagna bestämmelserna träder i kraft ska enligt den övergångsbestämmelse som föreslås i lagen övergå till kommunalt ordnad avfalls-transport tidigast inom två och senast tre år från lagens ikraftträdande. I fråga om annat fast kommunalt avfall, såsom förpackningsavfall och småskaligt metallavfall, är övergångstiden två år. I fråga om förpackningsavfall föreslås ingen minimitid för ändring av transportsystemet. Utskottet föreslår att miljöutskottet överväger att ändra den föreslagna övergångsbestämmelsen så att den föreslagna tvååriga övergångsperioden samtidigt är en minimiövergångstid.

De förutsättningar under vilka kommunen får besluta om att avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar ska tillämpas för blandat kommunalt avfall och slam från slamavskiljare och slutna tankar ska kvarstå oförändrade, och förslaget inverkar därför inte på de beslut om transport av sådant avfall som redan fattats. Inga ändringar föreslås i den uppföljning eller tillsyn av avfallstransporter och annan avfallshantering som kommunen ansvarar för. Transportörens skyldighet att lämna information preciseras dock för att underlätta uppföljningen, och försummelse av skyldigheten kriminaliseras som brott mot avfallslagen.

### *Övrigt*

Utskottet anser det vara viktigt att de föreslagna ändringarna minskar den administrativa bördan för kommunerna och aktörerna i avfallsbranschen. Utskottet konstaterar dock att de föreslagna skyldigheterna att föra register och utöva tillsyn i någon mån ökar den kommunala avfallshanteringsmyndighetens och miljöskyddsmyndighetens uppgifter. Propositionen bedöms inte ha några stora direkta konsekvenser för den kommunala ekonomin. Kommunerna tar ut en avfallsavgift för avfallshanteringen som täcker kostnaderna för avfallshanteringen.

## **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Förvaltningsutskottet föreslår

*att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.*

## Utlåtande FvUU 22/2021 rd

Helsingfors 3.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf  
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml  
medlem Tiina Elo gröna  
medlem Hanna Holopainen gröna  
medlem Hanna Huttunen cent  
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml (delvis)  
medlem Mikko Kärnä cent  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Mauri Peltokangas saf  
medlem Juha Pylväs cent  
jäsen Piritta Rantanen sd  
medlem Matti Semi vänst  
jäsen Ben Zyskowicz saml  
ersättare Mari Rantanen saf.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.

## Utlåtande FvUU 22/2021 rd Avvikande mening 1

### Avvikande mening 1

#### Motivering

Under hela den tid avfallslagstiftningen har funnits har det sedan slutet av 1970-talet existerat ett dubbelt system för transport av avfall som kommunen ansvarar för: kommunen har kunnat ordna transporten centraliserat eller besluta att överföra beställning av transport till fastighetsinnehavarna.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av avfallslagen och vissa lagar som har samband med den föreslås det att det nuvarande dubbelsystemet delvis ska slopas. Möjligheten för kommunen att överföra ansvaret för att ordna avfallstransport till fastighetsinnehavaren ska avskaffas i fråga om sådant fast kommunalt avfall som ska samlas in separat (bioavfall, småskaligt metallavfall, förpackningsavfall av fiber, glas, metall och plast samt eventuella andra avfallstyper som ska samlas in separat). Kommunen ska alltså ordna transporten av sådant avfall från fastigheterna.

Det bör noteras att varken avfallsdirektivet eller annan EU-lagstiftning innehåller några bestämmelser om hur avfallstransporter ska ordnas i medlemsstaterna. Slopandet av det nuvarande dubbelsystemet i fråga om fast kommunalt avfall som samlas in separat och övergången till kommunalt ordnad avfallstransport är således en rent nationell lösning som baserar sig på regeringens egna riktlinjer. Vi är emot detta.

Enligt en utredning som utskottet fått sköts transporter av hushållsavfall nu huvudsakligen i kommunerna med avfallstransporter som fastighetsinnehavaren ordnar. Till exempel i fråga om förpackningsavfall har nästan 70 procent av kommunerna genom ett eget beslut velat välja den avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar. Flera av de sakkunniga som utskottet hört har ansett att kommunernas beslutanderätt i frågan inte ska inskränkas, utan att kommunerna även i fortsättningen själva ska få besluta om hur avfallstransporterna inom deras område ska ordnas.

Nyttan med det nuvarande systemet har i praktiken helt åsidosatts i propositionen. Det dubbla systemet gör det möjligt att beakta avfallshanteringens regionala särdrag vid ordnandet av transporter. Många kommuner anser att den transport som fastighetsinnehavaren ordnar är det transportsystem som bäst lämpar sig för området, och den anses främja företagsverksamheten, invånarnas valfrihet och kommun demokratin i området. Inom dessa områden är invånarna vana att beställa transporttjänsten själv, och på så sätt har transportföretagen fått en relativt etablerad kundkrets. Kommunen behöver å sin sida inte ordna avfallstransporter och avlastas då besväret med planering och anbuds förfaranden. Bevarandet av det nuvarande systemet skulle garantera kommunerna möjlighet att främja konkurrensen inom sitt område och ha en positiv inverkan på företagandet och sysselsättningen.

Vi sannfinländare i utskottet är därför oroade över vilka konsekvenser de föreslagna ändringarna i det dubbla systemet har för företagen, en sund konkurrens och sysselsättningen. Den lagändring som föreslås i propositionen kommer att leda till att marknaden koncentreras, konkurrensen minskar och i synnerhet mindre företags verksamhetsbetingelser försämras. Hundratals, rentav tusen-

## Utlåtande FvUU 22/2021 rd Avvikande mening 1

tals, arbetstillfällena och företag inom avfallshanteringen är i fara till följd av den föreslagna reformen. De negativa konsekvenserna berör i synnerhet lokala små och medelstora företag, vilkas näringsverksamhet till stor del eller helt baseras på transport av avfall från bostäder och som inte har möjligheter att klara sig i kommunala konkurrensutsättningar.

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om kommunens upphandling av avfallstransporter preciseras. Avsikten är att främja små och medelstora företags möjligheter att delta i anbuds-förfaranden och få transportavtal. Kommunen åläggs en skyldighet att göra en marknadsundersökning vid planeringen av upphandlingen av transporttjänster och transportentreprenaderna ska i princip konkurrensutsättas i delar. De föreslagna bestämmelserna om upphandling av transporter har dock knappast någon inverkan på konkurrensutsättningen av kommunala avfallstransportentreprenader, eftersom man vid konkurrensutsättningen i vilket fall som helst följer upphandlingslagen, enligt vilken den upphandlande enheten till exempel har rätt att ställa olika minimikrav på anbudsgivare. Detta kan utesluta en del av de små och medelstora företagen från anbuds-förfarandet. Det bör också noteras att upphandlingslagen redan nu uppmuntrar till att dela upp upphandlingskontrakten i delar och att marknadsundersökningar ofta görs redan nu före konkurrensutsättningen av transporter. Trots detta har företagen dock inte upplevt några betydande positiva effekter på sina möjligheter att klara sig i anbuds-förfaranden.

Genom de föreslagna preciseringarna i fråga om upphandling av avfallstransporter kan man inte garantera att småföretagarna klarar sig. Också praktiska exempel visar att kommunens centraliserade upphandlingar inte är lätta för små företag, och många landskap har dåliga erfarenheter av centraliseringen. Till följd av detta kan en stor utländsk aktör komma att segra i anbuds-förfarandet. Sannfinländarna kan inte godkänna att finländska små och medelstora företag ersätts med utländska storföretag och att finländska arbetstagare ersätts med billig arbetskraft som importeras från utlandet. När kunderna, dvs. de som betalar avfallshanteringen, kan ingå avtal med det transportföretag de önskar, förblir marknaden öppen för olika företag och kunden har fortfarande möjlighet att påverka servicens kvalitet. Då hålls också priserna enligt undersökningar på en rimlig nivå.

I 37 § i avfallslagen föreskrivs om de förutsättningar under vilka kommunen kan besluta om övergång till transport som ordnas av fastighetsinnehavaren. I propositionen motiveras de ändringar som föreslås i transportsystemet delvis med att det hänvisas till överklagandena av kommunernas beslut om transportsystem och som belastar kommunerna, förvaltningsdomstolarna och aktörerna inom avfallsbranschen. Enligt en utredning som utskottet fått beror problemen dock inte på det dubbla systemet i sig utan på de beslutskriterier som anges i 37 § i avfallslagen och som har formulerats alltför mångtydigt. För att kommunens beslut inte ska överklagas så lätt bör kriterierna i 37 § i avfallslagen förenklas så att de är klara och mätbara. Däremot är det inte nödvändigt att avskaffa det dubbla systemet.

Det bör noteras att det inte heller ur miljösynpunkt är nödvändigt att ingripa i det dubbla systemet, utan det skulle vara möjligt att uppnå återvinningsmålen fullt ut också inom ramen för den nuvarande transportmodellen. Enligt de sakkunniga som utskottet hört kan överföringen av avfallsinsamlingsverksamheten till kommunen i själva verket försämra återanvändningen och tillgången till återvinningsbara avfallsfraktioner, eftersom det för att undvika sanktionsavgifter kan vara viktigare för kommunerna än materialåtervinning att den långsiktiga tonbaserade avtalskvot

**Utlåtande FvUU 22/2021 rd**  
**Avvikande mening 1**

som överenskommits med avfallsförbränningsanläggningen fylls. Då transporteras till exempel papp, kartong, plast och papper till avfallsförbränningsanläggningen för förbränning i stället för återanvändning. Ändringen av transportsystemet bidrar således i praktiken till att försvåra uppnåendet av målen för en höjning av återvinningsgraden.

Vi anser att ett delvis slopande av det dubbla systemet sannolikt kommer att minska utvecklingen av miljösmarta återvinnings- och transportinnovationer. Skapandet av kommunala monopol i en bransch med en fungerande marknad åsidosätter den privata konkurrensen, vilket inte främjar utvecklingen av nya, effektivare verksamhetsmodeller.

***Avvikande mening***

Vi föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 3.6.2021

Riikka Purra saf  
Mauri Peltokangas saf  
Mari Rantanen saf

## Utlåtande FvUU 22/2021 rd Avvikande mening 2

### Avvikande mening 2

#### Motivering

Syftet med avfallslagen är att främja materialåtervinningen av avfall och omsätta EU:s bestämmelser i praktiken samt att på så sätt stärka Finlands roll som föregångare inom cirkulär ekonomi. Samlingspartiets riksdagsgrupp anser att avfallslagens syften är bra och välkomna. Men metoderna för att uppnå målen är inte effektiva och behandlar inte företagen i branschen rättvist.

Lagen bör i första hand innehålla incitament till att förpackningsavfallet minskar eller kan återvinnas bättre. Propositionen fokuserar i stället på insamling av avfall. Det centrala för att höja den låga återvinningsgraden i Finland är att granska produktens hela livscykel och möjliggöra en bättre fortsatt användning. I sig främjar avfallslagen i själva verket inte en höjning av återvinningsgraden, eftersom enbart insamling av avfall ännu inte är återvinning.

*Kommunernas beslutanderätt i fråga om det dubbla systemet måste fortsätta*

Transport av hushållsavfall har kunnat genomföras på två olika sätt, som ett dubbelt system, sedan slutet av 1970-talet. Transporten har alltså genomförts antingen av kommunen eller så att hushållet beställer avfallstransport från ett företag i branschen. Ungefär hälften av kommunerna i Finland använder numera avfallstransport som ordnas av fastighetsinnehavaren.

Enligt regeringens förslag upphör det nuvarande dubbelsystemet för transport av separat insamlat avfall som omfattas av kommunens organiseringsansvar (bioavfall, småskaligt metallavfall, fiber-, glas-, metall- och plastförpackningsavfall samt andra eventuella avfallstyper som samlas in separat). Detta försvagar det system som kommunerna och invånarna upplever som bra.

Samlingspartiets riksdagsgrupp anser att möjligheten till ett dubbelt system ska finnas kvar där den anses tjäna sitt syfte. I avfallslagen ska regionala särdrag beaktas, eftersom kommunerna och deras situationer varierar.

Ofta är fri konkurrens för transportföretagare den bästa lösningen ur kundens synvinkel. Kommunerna måste även i fortsättningen ha fullständig möjlighet till avfallstransporter som ordnas av fastighetsinnehavaren. Beslutet fråntar privata transportföretag deras kunder, arbetsuppgifter och arbetstillfällen.

Ändringen motiveras med att företagets verksamhetsmöjligheter tryggas vid kommunala konkurrensutsättningar genom att det ställs krav på konkurrensutsättningen. Kommunerna kan visserligen avvika från delningen av upphandlingar till exempel genom att återöppna områdets ringa storlek. Behovet av en ändring har också motiverats med att det dubbla systemet skulle ha belastat det kommunala beslutsfattandet och domstolarna. Under beredningen har man dock inte kunnat påvisa att det finns en sådan administrativ börda.

Vänsterregeringen inskränker med stöd av centern företagarnas verksamhetsbetingelser och kommunernas självstyrelse. Detta trots att man under beredningen inte har kunnat visa att model-

## **Utlåtande FvUU 22/2021 rd** **Avvikande mening 2**

len med kommunal och centraliserad transport har ekonomiska fördelar eller att återvinningen är effektivare i dessa kommuner. Efter coronakrisen är det sista som behövs i Finland att vi urholkar förutsättningarna för företagsverksamhet.

*Kraven på separat insamling av förpackningar gäller endast större tätorter*

Regeringen föreslår att fastigheter i tätorter med minst fem bostadslägenheter ska vara skyldiga att separat samla in olika förpackningsmaterial. En utvidgning av den separata insamlingen i alla tätorter ökar systemets kostnader i onödan i förhållande till de faktiska insamlingsmängderna. En ändamålsenlig avgränsning undanröjer behovet av att ge kommunerna möjlighet att lindra skyldigheterna enligt förordningen genom egna avfallshanteringsföreskrifter.

Skyldigheten att ordna separat insamling bör i det första skedet utvidgas till att gälla fastigheter med minst 5 lägenheter i tätorter med fler än 10 000 invånare.

Slutligen påpekar Samlingspartiet att aktörer som företräder företagare, transportörer och personer som bor i egnahemshus och fastigheter har varit emot förslaget att slopa det dubbla systemet. Samlingspartiet betonar att miljömålen och främjandet av sysselsättningen i bästa fall går hand i hand. Skenbara reformer som försämrar utgångsläget ska inte genomföras.

*De föreslagna övergångsbestämmelserna*

Grundlagsutskottet har tidigare (GrUU 58/2010 rd) förutsatt en övergångsperiod på 3–4 år för att avsluta transportkontrakt när kommunen övergår från transport som fastighetsinnehavaren ordnar till kommunalt ordnad transport.

De föreslagna övergångstiderna är inte bara oskäligt korta med tanke på anpassningen av verksamheten utan strider också mot grundlagsutskottets utlåtande. Tillräckligt långa övergångstider behövs. För företagen kan förändringen till exempel leda till att investeringar i anläggningar behöver skrivas ner snabbare och till nya investeringsbehov.

### ***Avvikande mening***

Vi föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 3.6.2021

Mari-Leena Talvitie saml  
Ben Zyskowicz saml  
Anna-Kaisa Ikonen saml