

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att avfallslagen ändras.

Enligt propositionen ska gränsen för försäljning till utomstående när det gäller kommunala avfallshanteringsaktörer, i enlighet med skrivningen i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering, hållas kvar på 10 procent även från och med den 1 januari 2030.

Dessutom föreslås det att en övergångsbestämmelse som anknyter till reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet tas in i lagen. Genom bestämmelsen bibehålls ansvaret för att ordna hanteringen av kommunalt avfall från välfärdsområdets och välfärdssamman-slutningens förvaltning och servicefunktioner hos kommunen högst till utgången av 2025. Övergångsbestämmelsen behövs för att klarlägga ansvaret och säkerställa en fungerande avfallshantering i en situation där ansvaret för ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet och därmed även för hanteringen av kommunalt avfall utan den föreslagna övergångsbestämmelsen åtminstone för en del av fastigheterna skulle överföras från kommunerna till välfärdsområdena den 1 januari 2023.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt hösten 2022 och senast den 1 januari 2023.

INNEHÅLL

REGERINGENS PROPOSITION TILL RIKSDAGEN MED FÖRSLAG TILL LAG OM ÄNDRING AV AVFALLSLAGEN.....	1
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING.....	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Gränsen för försäljning till utomstående.....	4
2.2 Konsekvenserna av social- och hälsovårdsreformen för ordnandet av avfallshanteringen.....	6
2.2.1 Ansvar för att ordna avfallshantering.....	6
2.2.2 Konsekvenserna av social- och hälsovårdsreformen för ordnandet av avfallshanteringen.....	6
3 Målsättning.....	10
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	10
4.1 De viktigaste förslagen.....	10
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	10
4.2.1 Allmänt om konsekvenserna.....	10
4.2.2 Konsekvenser för företagen.....	11
4.2.3 Konsekvenser för välfärdsområdena.....	15
4.2.4 Konsekvenser för kommunerna.....	16
4.2.5 Konsekvenser för miljön.....	17
5 Alternativa handlingsvägar.....	18
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	18
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	19
5.2.1 Allmänt.....	19
5.2.2 Ansvar inom avfallshanteringen och avfallshanteringens konkurrensneutralitet i Sverige.....	19
5.2.3 Ansvar inom avfallshanteringen och avfallshanteringens konkurrensneutralitet i Danmark.....	20
6 Remissvar.....	22
6.1 Allmänt.....	22
6.2 Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter.....	22
6.3 Ordande av hanteringen av kommunalt avfall i samband med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet.....	24
7 Specialmotivering.....	26
8 Ikraftträdande.....	27
9 Verkställighet och uppföljning.....	27
10 Samband med andra propositioner.....	27
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	28
LAGFÖRSLAG.....	30
Lag om ändring av avfallslagen.....	30
BILAGA.....	31
PARALLELLTEXT.....	31
Lag om ändring av avfallslagen.....	31

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska gränsen för försäljning till utomstående när det gäller kommunala avfallshanteringsaktörer vara 10 procent även från och med den 1 januari 2030. Skrivningen baserar sig på mål 6 ”Finland stärker sin roll som föregångare inom cirkulär ekonomi”, som ingår i helheten ”Ett klimatneutralt Finland som tryggar den biologiska mångfalden” i regeringsprogrammet.

Konkurrens- och konsumentverket har på uppdrag av miljöministeriet bedömt konsekvenserna av en höjning av gränsen för försäljning till utomstående, särskilt med fokus på vilka konsekvenser en höjning av gränsen för försäljning till utomstående kan bedömas ha för de kommunala avfallshanteringsbolagens verksamhet, de kommunala avfallshanteringstjänsterna och konkurrensneutraliteten. Konkurrens- och konsumentverkets undersökning om ämnet offentliggjordes i mars 2022.¹

Reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet (nedan *social- och hälsovårdsreformen*) träder enligt lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen (616/2021), nedan *införandelagen*, i kraft den 1 januari 2023. Genom införandelagen säkerställs en oavbruten och störningsfri övergång av ansvaret för att ordna tjänster bl.a. med hjälp av en övergångstid till den 31 december 2025 (eller den 31 december 2026), under vilken tid kommunen är skyldig att till välfärdsområdet hyra ut de lokaler som den förfogar över och som används inom social- och hälsovården och räddningsväsendet. Lagen innehåller dock inga särskilda bestämmelser som säkerställer en kontrollerad överföring av ansvaret för att ordna hanteringen av lokalernas kommunala avfall från kommunerna till de nya välfärdsområdena. Med stöd av gällande lagstiftning är det inte möjligt att entydigt tolka hur social- och hälsovårdsreformen inverkar på ansvaret för att ordna hanteringen av kommunalt avfall vid de tusentals olika fastigheterna som används av social- och hälsovården och räddningsväsendet. I syfte att förtydliga ansvarsfördelningen och säkerställa en kontrollerad överföring av ansvaret för att ordna avfallshanteringen föreslås i avfallslagen (646/2011) en övergångsbestämmelse för att välfärdsområdena och de kommunala avfallsanläggningarna ska kunna förbereda sig för de förändringar som överföringen av ansvaret innebär.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid miljöministeriet utifrån remissvaren om utkastet till lagförslag. Under 2022 har det förts diskussioner om behovet av en övergångsbestämmelse som anknyter till social- och hälsovårdsreformen mellan finansministeriet, välfärdsområdena, Kommunförbundet, Cirkulärkraft Finland rf och aktörer som representerar företag inom avfallsbranschen. Ett informellt samråd om saken ordnades i juni 2022 och den respons som gavs i samband med det har beaktats vid beredningen. Ett samråd enligt 8 § i kommunallagen (410/2015) har hållits om propositionen och ärendet har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

¹ Pöyry, Lasse och Nuuttila, Katri: Tutkimus jätealan ulosmyyntirajan vaikutuksista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 1/2022: <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/03/2022-01-tutkimus-raportteja-ulosmyyntiraja.pdf> (på finska)

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Gränsen för försäljning till utomstående

Med anknutna enheter avses enligt 15 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016), nedan *upphandlingslagen*, enheter som är formellt fristående från den upphandlande enheten (t.ex. en kommunal myndighet) och självständiga med tanke på beslutsfattandet och som den upphandlande enheten självständigt eller tillsammans med andra upphandlande enheter utövar ett bestämmande inflytande över på samma sätt som över sina egna verksamhetsställen. En upphandlande enhet behöver inte konkurrensutsätta upphandlingar som den gör hos anknutna enheter.

Enligt 145 a § 1 mom. i avfallslagen är den gräns för försäljning till utomstående (gränsen för anknutna enheter) som tillämpas på anknutna enheter inom den kommunala avfallshanteringen 10 procent av omsättningen, och den gräns på 500 000 euro som anges i 15 § i upphandlingslagen tillämpas inte på dessa enheter. Detta innebär att de kommunala avfallshanteringsbolagens verksamhet på marknadsvillkor kan utgöra högst 10 procent av bolagets omsättning. Enligt 15 § 2 mom. i upphandlingslagen ska den genomsnittliga totala omsättningen under tre år omedelbart innan kontraktet ingås eller ett annat motsvarande verksamhetsbaserat mått användas som grund när procentandelen bestäms. En överskridning av den föreskrivna procentuella maximandelen leder till att ställningen som anknuten enhet går förlorad, dvs. i praktiken till att kommunen inte längre kan överföra sina avfallshanteringsuppgifter till bolaget utan konkurrensutsättning enligt upphandlingslagen. En motsvarande gräns för försäljning till utomstående tillämpas i fråga om upphandling mellan upphandlande enheter.

Kommunen ska ordna avfallshanteringen av vissa i 32 § i avfallslagen nämnda avfall. Kommunen kan ordna avfallshanteringen själv som egen verksamhet eller genom en avfallshanteringsanläggning (affärsverk, samkommun eller ett bolag som ägs gemensamt av en kommun eller flera kommuner) eller genom att lägga ut uppgifter på entreprenad till ett privat företag inom avfallshanteringsbranschen. Största delen av kommunerna i Finland ordnar sin avfallshantering i enlighet med 43 § i avfallslagen genom ett avfallshanteringsbolag som den äger tillsammans med andra kommuner. Enligt 43 § i avfallslagen kan kommunen överföra mottagningen, transporten och behandlingen av avfall, faktureringen av avfallsavgifter enligt 82 § och skötseln av avfallsrådgivning enligt 93 § 1 mom. samt till dessa omedelbart anknyttande 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. Även i dessa fall ansvarar kommunen för att de överförda serviceuppgifterna inom avfallshanteringen blir utförda i enlighet med avfallslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

Det finns för närvarande 24 kommunala avfallshanteringsbolag. Övriga kommuner ordnar sin avfallshantering i myndighetsform: det finns 7 samkommuner som kommunerna bildat och därutöver ordnar ca 30 kommuner sin avfallshantering självständigt. Samkommunernas och kommunernas myndigheter är upphandlande enheter, inte anknutna enheter. Gränsen för anknutna enheter är således av betydelse endast i fråga om de kommunala avfallshanteringsbolagens verksamhet.

De kommunala avfallshanteringsbolagen bedriver utöver de lagstadgade serviceuppgifterna inom avfallshanteringen i varierande grad verksamhet på marknadsvillkor i den utsträckning som gränserna för försäljning till utomstående tillåter. När ett avfallshanteringsbolag bedriver verksamhet på marknaden ska det i enlighet med 128 § i kommunallagen tillämpa en marknadsmissig prissättning av verksamheten och i enlighet med 44 § i avfallslagen i sin bokföring sär-

redovisa den lagstadgade verksamheten från verksamheten på marknadsvillkor. Bolagens verksamhet på marknadsvillkor regleras och övervakas också med stöd av konkurrenslagen (948/2011) och upphandlingslagen. Det finns stora variationer i omfattningen och arten av den verksamhet som avfallshanteringsbolagen bedriver på marknadsvillkor. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets undersökning uppger en del av avfallsanläggningarna att de inte konkurrerar med privata företag inom avfallsbranschen. Deras verksamhet på marknadsvillkor består till stor del av sådant avfall för vilket det inom området i fråga inte finns något privat serviceutbud tillgängligt.

Enligt de årsuppföljningsuppgifter som Cirkulärkraft i Finland rf, som företräder kommunala avfallsanläggningar, samlat in av sina medlemmar, har de kommunala avfallshanteringsbolagens omsättning av verksamheten på marknadsvillkor 2017–2019 uppgått i genomsnitt till 5–7 procent av den totala omsättningen och minskat under de senaste åren. Det finns inga närmare uppgifter om arten av avfallshanteringsbolagens verksamhet på marknadsvillkor, men den antas variera bl.a. utifrån avfallshanteringsbolagets egen strategi och avfallshanteringsanläggningens kapacitet samt den totala efterfrågan på och det totala utbudet av avfallshanteringsstjänster inom verksamhetsområdet.

De kommunala avfallshanteringsbolagens omsättning väntas så småningom öka till följd av den ändring (714/2021) av avfallslagen som trädde i kraft i juli 2021. Vid beredningen av lagändringen bedömdes det att förslagen om en stegvis åtstramning av skyldigheterna att ordna separat insamling, kommunernas och producenternas samarbete för hantering av förpackningsavfall och avskaffandet av det dubbla systemet för transport av separat insamlat avfall skulle leda till en ökning av den transportvolym som kommunen konkurrensutsätter. Detta har för sin del bedömts öka omsättningen för de flesta kommunala avfallshanteringsbolag som sköter den operativa avfallshanteringen i kommunen. Omsättningen beräknades öka från ca 450 miljoner euro med ca 50–80 miljoner euro. Detta innebär att de kommunala avfallsbolagen enbart på grund av lagändringen i fråga kan öka försäljningen till utomstående med 5–8 miljoner euro under de närmaste åren.²

En del av de kommunala avfallsanläggningarna (bolag och samkommuner) har bildat dotterbolag för sin verksamhet på marknaden, som exempel kan nämnas Salpamaa Ab, som inledde sin verksamhet den 1 januari 2021 och är verksamt i Lahtisregionen. Företag som är verksamma på marknaden har grundats också tillsammans med privata företag, såsom exempelvis Encore Aluepalvelut Oy, som ägs av Encore Miljötjänster Ab, Jätekuikko Oy och Lakeuden Etappi Oy.

Enligt 145 a § 2 mom. i avfallslagen sjunker gränsen för försäljning till utomstående från ingången av 2030 till 5 procent, vilket är den allmänna gräns som anges i 15 och 16 § i upphandlingslagen. Den gräns i euro (500 000 euro) som anges i upphandlingslagen tillämpas enligt 145 a § 2 mom. i avfallslagen inte inom kommunal avfallshantering.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, nedan *upphandlingsdirektivet*, får medlemsstaten i sin nationella lagstiftning tillåta anknutna enheter och upphandlande enheter att deras verksamhet på marknadsvillkor utgör högst 20 procent av omsättningen. En medlemsstat kan införa en lägre, dvs. strängare procentandel, vilket Finland har gjort i upphandlingslagen och 145 a § i avfallslagen.

² RP 40/2021 rd, s. 54.

2.2 Konsekvenserna av social- och hälsovårdsreformen för ordnandet av avfallshanteringen

2.2.1 Ansvaret för att ordna avfallshantering

Enligt huvudregeln i 28 § i avfallslagen ska avfallsinnehavaren ordna avfallshanteringen, om inte något annat föreskrivs i lagens 4, 5 eller 6 kap. Utgångspunkten är att avfallsinnehavaren är den vars verksamhet ger upphov till avfall. Som ett undantag från huvudregeln ska kommunen enligt 32 § ordna hanteringen av kommunalt avfall från boende och från kommunens förvaltning och servicefunktioner. Kommunen är dessutom skyldig att ordna hanteringen av sådant kommunalt avfall från affärslokaler som samlas in på fastigheten tillsammans med avfall från boende och från kommunens förvaltning och servicefunktioner. Avfallshanteringen omfattar enligt definitionen av avfallshantering insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall. Kommunen är dessutom skyldig att med stöd av 33 § i avfallslagen ordna avfallshantering i andra hand i situationer där annat serviceutbud inte skäligen finns att tillgå (kommunal avfallshantering i andra hand).

Enligt avfallslagen kan kommunen ordna fastighetsvis transport av avfall som omfattas av kommunens ansvar antingen som en transport som konkurrensutsätts centraliserat av kommunen (kommunalt anordnad transport) eller så att varje fastighetsinnehavare själv beställer transporten från ett privat avfallshanteringsföretag till en mottagningsplats som kommunen bestämt (avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar). Genom en ändring av avfallslagen, 714/2021, begränsades kommunens rätt att använda det avfallstransportsystem som fastighetsinnehavaren ordnar så att systemet efter utgången av övergångstiden för separat insamling av olika avfallstyper 2024 kan användas endast vid transport av blandat kommunalt avfall och slam från slamavskiljare och slutna tankar.

Upphandlande enheter, såsom i fortsättningen välfärdsområdena, ska konkurrensutsätta transporterna av avfall som omfattas av deras ansvar i enlighet med upphandlingslagen, om det är fråga om offentlig upphandling som överstiger tröskelvärdet. Kommunen kan enligt 42 § i avfallslagen på ansökan av avfallsinnehavaren bevilja undantag från skyldigheten att överlämna avfall från kommunens förvaltning och servicefunktioner till kommunalt anordnad avfallshantering, om detta är befogat för ordnande av fastighetens avfallshantering och leder till ett lika gott slutresultat med tanke på prioriteringsordningen. En förutsättning är dessutom att avfallshanteringen, om den ordnas på detta sätt, inte medför någon fara eller skada för miljön eller hälsan. Enligt uppgifter från Kommunförbundet har det fattats endast få sådana beslut.

Enligt 9 § i kommunallagen kan kommunen eller samkommunen antingen själv producera de tjänster som omfattas av dess organiseringsansvar eller enligt avtal skaffa dem av andra tjänsteproducenter. Även avfallstransport- och avfallsbehandlingstjänster skaffar kommunen eller en kommunägd avfallsanläggning antingen genom att ordna dem själv eller genom att konkurrensutsätta anskaffningarna i enlighet med upphandlingslagen. Konkurrensutsättningen kan således också skötas av ett kommunalt avfallshanteringsbolag som är en till kommunen anknuten enhet.

2.2.2 Konsekvenserna av social- och hälsovårdsreformen för ordnandet av avfallshanteringen

Genom den införandelag som hänför sig till social- och hälsovårdsreformen bildades de nya välfärdsområdena. Välfärdsområdena är offentligrättsliga samfund och deras områden baserar sig på landskapsindelningen med undantag för landskapet Nyland, som har fyra välfärdsområden. I samband med reformen stiftades lagen om välfärdsområden (611/2021), i vilken det föreskrivs närmare om välfärdsområdenas förvaltning, samt lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021), lagen om ordnande av räddningsväsendet (613/2021) och lagen om ord-

nande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland (615/2021), i vilka det föreskrivs närmare om välfärdsområdenas uppgifter, samt flera andra lagar som gäller bl.a. välfärdsområdenas finansiering, allmänna förvaltning och personal (RP 241/2020 rd). Välfärdsområdena inledde sin verksamhet den 1 juli 2022. Enligt 6 § i lagen om välfärdsområden ska välfärdsområdet sköta de uppgifter som åligger det enligt lag. Skötseln av uppgifterna inleds dock den 1 januari 2023. Välfärdsområdet får sköta sina uppgifter självt eller avtala om överföring av organiseringsansvaret på ett annat välfärdsområde. Dessutom får organisationen av välfärdsområdenas uppgifter under vissa förutsättningar också samlas på ett eller flera välfärdsområden. Ett välfärdsområde får skaffa tjänster från privata tjänsteproducenter på grundval av avtal, om det behövs för att sköta uppgifterna på ett ändamålsenligt sätt.

I införandelagen finns det bestämmelser om fastigheters besittnings- och egendomsarrangemang samt om överföringen av ansvaret för att ordna social- och hälsovårdens och räddningsväsendets uppgifter från kommunerna och samkommunerna till välfärdsområdena.

I Nyland avviker organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet från lösningen för resten av landet så att Helsingfors stad enligt 3 § i införandelagen har ansvaret för att ordna tjänsterna. Dessutom föreskrivs i lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland och i lagen om ordnande av social- och hälsovård om en skyldighet för HUS-sammanslutningen att bära organiseringsansvaret för vissa hälso- och sjukvårdstjänster. I Nyland ansvarar således fyra välfärdsområden för ordnandet av tjänsterna och inom hälso- och sjukvården dessutom HUS-sammanslutningen. HUS-sammanslutningen ska bl.a. ordna vissa tjänster inom den specialiserade sjukvården och prehospital akutsjukvård, utöver vilket den ska vara huvudman för ett universitetssjukhus. Ansvaret för att ordna hälso- och sjukvård fördelas mellan välfärdsområdena, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen på det sätt som fastställs i lag och i organiseringsavtalet. Nedan i motiveringen avses med välfärdsområde också HUS-sammanslutningen.

I 20, 22 och 25 § i införandelagen finns det bestämmelser om överföring till välfärdsområdena av de lokaler som för närvarande används inom kommunalt ordnad primärvård, specialiserad sjukvård, socialväsande och räddningsväsende samt om de avtal som gäller dessa. Enligt 20 § i den lagen ska samkommunerna för sjukvårdsdistrikten och de specialomsorgsdistrikt som avses i 6 § 1 mom. i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977) överföras till välfärdsområdena jämte tillgångar, skulder och förbindelser den 1 januari 2023. Bestämmelsen innehåller också en möjlighet att avtala på annat sätt om delning av tillgångar, skulder och förbindelser när det är fråga om en samkommun.

Enligt 22 § i den lagen övergår de lokaler som används inom kommunalt ordnad primärvård, specialiserad sjukvård, socialväsande och räddningsväsende i välfärdsområdets besittning genom ett hyresavtal för tre år, dvs. till utgången av 2025, och dessutom har välfärdsområdet rätt att förlänga hyrestiden med ett år.

Lagens 25 § innehåller bestämmelser om överföring till välfärdsområdena av kommunens bindande avtal och ansvar. Kommunernas avtal som gäller ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs till välfärdsområdena, om inte välfärdsområdet och kommunen kommer överens om något annat.

När en kommun hyr ut de lokaler som används inom social- och hälsovården och räddningsväsendet till ett välfärdsområde i enlighet med 22 § i införandelagen, bestäms hyran under övergångsperioden på det sätt som föreskrivs i statsrådets förordning om bestämmande av hyra enligt hyresavtal mellan kommuner och välfärdsområden under övergångsperioden 2023–2026 (272/2022). Enligt 5 § i den förordningen bestäms hyran för underhåll kalkylmässigt i enlighet

med bilagan till förordningen och till hyran för underhållet hör också kostnaderna för avfallshantering. Parterna kan dock sinsemellan i de situationer som närmare anges i förordningen avtala om vilka tjänster som ska ingå i hyran för underhåll och hur underhållskostnaderna fastställs.

Enligt uppgifter från Kommunförbundet finns det uppskattningsvis sammanlagt ca 9 000 lokaler vars ägande eller besittning eller avtal som gäller lokalerna överförs från kommunerna till välfärdsområdena med stöd av de nämnda paragraferna. Det finns ca 820 byggnader som ägs av sjukvårdsdistrikt och specialomsorgsdistrikt, ca 4 500 kommunägda byggnader som används inom social- och hälsovården och ca 2 900 byggnader som är i kommunernas besittning genom hyresavtal. Dessutom har räddningsverken ca 700 byggnader.

Överföringen av ägandet och besittningen av social- och hälsovårdens och räddningsväsendets fastigheter samt organiseringsansvaret för dessa tjänster från kommunerna till välfärdsområdena inverkar på ansvaret för att ordna avfallshanteringen. Avfall från social- och hälsovårdens och räddningsväsendets fastigheter är huvudsakligen kommunalt avfall och delvis annat avfall, såsom farligt avfall. Med kommunalt avfall avses t.ex. avfall från vanliga patientrum, kontor och matsalar inom hälso- och sjukvården. Avfall som är specifikt för hälso- och sjukvårdsverksamhet, såsom skärande och stickande föremål, vävnadsavfall, läkemedels- och kemikalieavfall och smittfarligt avfall, är inte kommunalt avfall. När avfallet är kommunalt avfall sköter kommunen för närvarande avfallshanteringen på fastigheter där kommunen har förvaltning och servicefunktioner, såsom social- och hälsovårdstjänster. Det är oklart till vilka delar det kommunala avfallet från social- och hälsovårdens och räddningsväsendets fastigheter och från de tjänster som ordnas vid dem efter den 1 januari 2023 ska betraktas som sådant i 32 § i avfallslagen avsett kommunalt avfall från kommunens förvaltning och servicefunktioner. Om kommunens skyldighet och rätt att ordna hanteringen av kommunalt avfall från dessa upphör, övergår ansvaret för att ordna avfallshanteringen enligt 28 § i avfallslagen på avfallsinnehavaren, dvs. i princip på det välfärdsområde inom vars verksamhet avfallet uppkommer.

Vilka konsekvenser social- och hälsovårdsreformen har för avfallshanteringen varierar beroende bl.a. på vilken aktör som förfogar över den fastighet där lokalerna för social- och hälsovården eller räddningsväsendet finns och hurdan verksamhet som ordnas på fastigheten. Överföringen av ansvaret är förknippad med komplicerade tolkningsfrågor som måste lösas innan avfallshanteringstjänsterna konkurrensutsätts. När äganderätten till en fastighet överförs från kommunen till välfärdsområdet är kommunen i regel (om undantag, se nedan) inte längre skyldig att ordna hanteringen av kommunalt avfall från fastigheten. Situationen är klart mångtydigare i fråga om de fastigheter som med stöd av 22 § i införandelagen genom hyresavtal övergår i välfärdsområdets besittning åtminstone fram till den 31 december 2025. Kommunen är enligt införandelagen skyldig att hyra ut dessa lokaler till välfärdsområdet för en övergångstid på 3 (+1) år och enligt statsrådets förordning om bestämmande av hyra enligt hyresavtal mellan kommuner och välfärdsområden under övergångsperioden 2023–2026 innehåller den hyra som kommunen tar ut för övergångsperioden i princip också kostnaderna för avfallshantering. Det finns tusentals lokaler, och utredandet av ägar- och besittningsarrangemangen för var och en av dem är arbetsdrygt och kan leda till felaktiga tolkningar av avfallshanteringsansvaret. Den gällande lagstiftningen ger således inte ett tillräckligt entydigt svar på vem som i välfärdsområdenas olika fastigheter ansvarar för ordnandet av hanteringen av kommunalt avfall.

Överföringen av ansvaret inverkar också på behandlingen av kommunalt avfall som samlats in från social- och hälsovårdens och räddningsväsendets fastigheter. För sådant avfall finns det en behandlingsplats som kommunen ordnar så länge som kommunen har ansvaret för att ordna hanteringen av det. När ansvaret för att ordna hanteringen av kommunalt avfall överförs till

välårsområdet har välårsområdet inte längre vare sig skyldighet eller rätt att utan separat avtal föra avfallet till en behandlingsplats som kommunen ordnar.

Om ansvaret överfördes från kommunerna till välårsområdena vid ingången av 2023, skulle välårsområdena vara tvungna att skyndsamt konkurrensutsätta avfallshanteringstjänsterna i enlighet med upphandlingslagstiftningen. Konkurrensutsättningen borde i praktiken ha inletts redan sommaren 2022 för att avfallshanteringstjänsterna skulle fungera från ingången av 2023. Innan tjänsterna konkurrensutsätts och nya avtal ingås ska välårsområdet kartlägga de lokaler som övergår till det, de tjänster som ordnas i lokalerna samt hur fastigheternas avfallshantering för närvarande är ordnad. Utifrån det som framkommit vid hörandet av intressentgrupperna och av remissvaren har endast få välårsområden förberett sig på överföringen av avfallshanteringssvaret. I de flesta områdena har det antagits att ansvaret för att ordna avfallshanteringen kvarstår hos kommunen.

På grund av oklarheterna kring överföringen av ansvaret finns det risk för att det uppstår oförutsedda avbrott i avfallshanteringsarrangemangen och att aktörerna inom välårsområdena och avfallsbranschen oavsiktligt gör sig skyldiga till lagstridiga åtgärder. Även om många privata företag har beredskap att snabbt erbjuda nya kunder avfallshanteringstjänster, skulle konkurrensutsättningen av tjänster inom hanteringen av kommunalt avfall från olika välårsområdens lokaler inom en kort tid vara en utmaning för välårsområdena. Dessutom ska de kommunala avfallsanläggningarna stryka välårsområdets lokaler från gällande entreprenadavtal som ingåtts med företag inom avfallshanteringsbranschen. De olägenheter som en transportentreprenad som minskar under pågående avtalsperiod medför för ett transportföretag är dock i allmänhet rätt små, eftersom de fastigheter som lämnar entreprenaderna fördelar sig på olika områden och på olika entreprenader och konsekvenserna inte koncentreras för mycket till enskilda företag. För betydande förluster i anslutning till entreprenader kan företagen få ersättning i form av avtalspåföljder. Uppsägningen av avtalen kan leda till avtalspåföljder och skadeståndsansvar för de kommunala avfallsanläggningarna. För att välårsområdena ska kunna koncentrera sig på att sköta sina kärnuppgifter i anslutning till social- och hälsovårdsreformen när verksamheten inleds och för att aktörerna inom avfallsbranschen ska kunna förbereda sig på de kommande förändringarna, är det nödvändigt att skjuta upp överföringen av ansvaret med några år.

En ytterligare utmaning med tanke på ordnandet av avfallshanteringen är de nya kraven på separat insamling av avfallstyper. Enligt 55 § i statsrådets förordning om avfall (978/2021), nedan *avfallsförordningen*, har kommunen i enlighet med 17 § i den förordningen haft i uppgift att ordna separat insamling av bioavfall från kommunens förvaltning och servicefunktioner senast från och med den 1 juli 2022 och i enlighet med 18 § i den förordningen ordna separat insamling av förpackningsavfall från och med den 1 juli 2023. Separat insamling av bioavfall och förpackningsavfall från företag och andra offentliga tjänster än kommunens förvaltning och servicefunktioner har kommunen haft i uppgift att ordna i enlighet med 21 § i den förordningen från och med den 1 juli 2022. Samordningen av de olika övergångstiderna med den överföring av ansvaret för att ordna hanteringen av kommunalt avfall som följer av social- och hälsovårdsreformen kan i praktiken leda till oändamålsenligt kortvariga arrangemang för avfallsinsamling från social- och hälsovårdens och räddningsväsendets fastigheter. Till exempel om ansvaret för att ordna hanteringen av kommunalt avfall från social- och hälsovårdens och räddningsväsendets fastigheter överfördes från kommunen redan vid ingången av 2023, skulle kommunen ordna separat insamling av bioavfall endast i ett halvt år fram till utgången av 2022, varefter välårsområdet skulle vara tvunget att konkurrensutsätta den separata insamlingen av bioavfall på nytt.

3 Målsättning

Syftet med de ändringsförslag som gäller gränsen för försäljning till utomstående är att utvidga de kommunala avfallshanteringsbolagens möjligheter att tillhandahålla avfallshanteringstjänster på marknadsvillkor utan risk för att ställningen som anknuten enhet går förlorad. Ändringsförslaget hänför sig till målet att stärka Finlands roll som föregångare inom cirkulär ekonomi, som ingår i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. Således utgår skrivningen från antagandet att det med tanke på främjandet av cirkulär ekonomi är viktigt att den nuvarande gränsen för försäljning till utomstående bibehålls.

Syftet med den övergångsbestämmelse som an knyter till social- och hälsovårdsreformen är att säkerställa en fungerande avfallshantering i en situation där ansvaret för att ordna hanteringen av kommunalt avfall åtminstone i vissa av social- och hälsovårdens och räddningsväsendets fastigheter annars överförs från kommunerna till de nya välfärdsområdena redan den 1 januari 2023. Målet är att förtydliga ansvaret för att ordna hanteringen av kommunalt avfall i välfärdsområdena under social- och hälsovårdsreformens övergångsfas och att säkerställa att olika aktörer har tillräckligt med tid att förbereda sig för kommande ändringar och sköta de konkurrensutsättningar som behövs planenligt.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I syfte att genomföra regeringsprogrammet föreslås det att 145 a § i avfallslagen ändras så att gränsen för försäljning till utomstående inom den kommunala avfallshanteringen bibehålls på nuvarande 10 procent och inte sjunker till 5 procent från ingången av 2030 som enligt den gällande 145 a §.

Dessutom föreslås det att det till avfallslagen fogas en ny 32 a §, i vilken det föreskrivs om kommunens skyldighet att till utgången av 2025 fortsätta ordna hanteringen av kommunalt avfall från välfärdsområdets förvaltning och servicefunktioner när ansvaret för organiseringen av social- och hälsovården och räddningsväsendet övergår till välfärdsområdena i samband med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Välfärdsområdena kan dock i egenskap av avfallsinnehavare åta sig att ordna avfallshanteringen innan övergångstiden löper ut. Välfärdsområdet ska då skriftligen underrätta kommunen om saken 6 månader innan ordnandet av avfallshanteringen inleds. Anmälan kan gälla allt kommunalt avfall från välfärdsområdets fastighet eller separat insamling av en viss avfallstyp, såsom bioavfall eller förpackningsavfall.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Allmänt om konsekvenserna

Konsekvenserna av en ändring av gränsen för försäljning till utomstående har behandlats i den ovannämnda undersökningen av Konkurrens- och konsumentverket. I undersökningen bedöms de direkta konsekvenserna av ändringen bli rätt små. Det konstateras att det är svårt att bedöma de indirekta konsekvenserna, men de bedöms dock vara större än de direkta konsekvenserna. Genom gränsen för försäljning till utomstående för anknutna enheter strävar man efter att trygga konkurrensneutraliteten, dvs. i detta sammanhang en så jämlik konkurrenskonstellation som möjligt mellan privata avfallshanteringsföretag och kommunala avfallshanteringsbolag. Avsikten är att de specialbestämmelser som gäller avfallsbranschen och den gräns för försäljning till

utomstående som avviker från den allmänna gränsen ska främja cirkulär ekonomi. Enligt undersökningen verkar det klart att regleringen av gränsen för försäljning till utomstående inte i någon betydande grad kan påverka uppnåendet av någotdera målet. På basis av undersökningen i fråga och en annan undersökning³ av Konkurrens- och konsumentverket kan man inte säga om höjningen av gränsen för anknutna enheters försäljning till utomstående i genomsnitt har en positiv eller skadlig effekt på konkurrensen. Konsekvensbedömningen försvåras av att det hinner ske förändringar på marknaden före 2030. Emellertid ger propositionen aktörerna inom avfallsbranschen möjlighet att anpassa sig till ändringen i god tid och vid behov ändra sin verksamhet.

I samband med social- och hälsovårdsreformen gjordes ingen bedömning av konsekvenserna för avfallshanteringen inom social- och hälsovården och räddningsväsendet, och behovet av en övergångstid för skyldigheten att ordna hanteringen av kommunalt avfall har framkommit först efter det att lagstiftningen om social- och hälsovårdsreformen utfärdats. Konsekvenserna av den nu föreslagna övergångsbestämmelse som anknyter till social- och hälsovårdsreformen har bedömts som tjänsteuppdrag i samråd med välfärdsområdenas aktörer samt kommunala och privata aktörer inom avfallshanteringsbranschen.

4.2.2 Konsekvenser för företagen

Konsekvenser för kommunens anknutna enheter

Till följd av förslaget till ändring av gränsen för anknutna enheter behöver kommunala avfallshanteringsbolag för att behålla sin ställning som anknutna enheter inte före 2030 minska sin försäljning på marknadsvillkor till fem procent eller under, om procentandelen har varit högre än så. Anknutna enheter behöver inte heller vidta sådana anpassningsåtgärder som en sänkning av procentandelen från och med 2030 eventuellt hade krävt.

Handlingsutrymmet i fråga om volymen av de anknutna enheternas försäljning till utomstående på marknadsvillkor ökar sannolikt deras omsättning, eftersom de inte under de närmaste åren behöver anpassa sin verksamhet till gränsen på 5 procent för anknutna enheter. Lagändringen har dock konsekvenser endast för en del av avfallshanteringsbolagen. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets undersökning uppgick avfallsanläggningarnas sammanlagda omsättning 2020 till ca 464 miljoner euro. Den sammanlagda omsättningen av verksamheten på marknadsvillkor var ca 13 miljoner euro, dvs. endast 2,8 procent av omsättningen. Avfallsanläggningarna ligger alltså i genomsnitt långt under gränsen på tio procent. I fråga om sju avfallsanläggningar överskred omsättningen av verksamheten på marknadsvillkor gränsen på fem procent 2020. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets undersökning skulle avfallsanläggningarnas omsättning öka med ungefär tio procent till följd av den ändring (714/2021) av avfallslagen som gjordes 2021. Och ju större omsättning, desto större andel i euro kan verksamheten på marknadsvillkor vara inom ramen för gränsen för anknutna enheter. Om gränsen för försäljning till utomstående hålls kvar på tio procent har avfallsanläggningarna möjlighet att utöka sin verksamhet på marknadsvillkor med ca 26 miljoner euro. Största delen av avfallsanläggningarna kommer dock sannolikt inte att utnyttja denna möjlighet, eftersom endast ungefär var femte avfallsanläggning i nuläget bedriver verksamhet på marknadsvillkor som överskrider fem procent av omsättningen.

³ I samband med undersökningen om avfallshanteringen publicerade Konkurrens- och konsumentverket en annan undersökning om ändringar i den allmänna övre gränsen för försäljning till utomstående enheter: Luukinen, Ari m.fl.: Sidosyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2022: <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/03/2022-02-tutkimusraportteja-sidosyksikoiden-ulosmyynti-1.pdf> (på finska)

För närvarande är omsättningen för de avfallsanläggningar vars verksamhet inte verkar påverkas av de avvikande bestämmelserna om försäljning till utomstående ca 240 miljoner euro.

I bedömningarna ovan har man inte beaktat hur social- och hälsovårdsreformen och den föreslagna övergångstid som anknyter till den påverkar de kommunala avfallsbolagens omsättning. När ansvaret för hanteringen av kommunalt avfall överförs från kommunerna till välfärdsområdena efter den föreslagna övergångstiden minskar de kommunala avfallsanläggningarnas omsättning grovt uppskattat med 8–12 miljoner euro. En del av omsättningen kan återföras till de kommunala avfallsanläggningarna antingen som kommunal avfallshantering i andra hand som erbjuds välfärdsområdena eller som en tjänst på marknadsvillkor. Vilka konsekvenser den övergångsbestämmelse som anknyter till social- och hälsovårdsreformen har för de kommunala avfallshanteringsbolagen och andra avfallsanläggningar bedöms närmare i avsnitt 4.2.4.

Vilka effekter storleken på gränsen för försäljning till utomstående har på avfallsanläggningarnas verksamhet på marknadsvillkor från och med 2030 är enligt Konkurrens- och konsumentverkets undersökning i många avseenden osäkert. De kommunala avfallshanteringsbolagens omsättning från och med 2030 inverkar på vilka effekter gränsen för försäljning till utomstående kommer att ha. Omsättningens storlek påverkas i sin tur av hur avfallsmängden utvecklas, hur målen för materialåtervinning nås, beslut om bolagisering av verksamhet på marknadsvillkor samt utvecklingen och praxisen i fråga om den i 33 § i avfallslagen avsedda kommunala avfallshanteringen i andra hand.

Utöver de direkta konsekvenserna kan gränsen för försäljning till utomstående påverka avfallshanteringsbolagens strategiska val. Det är dock svårt att uppskatta hur stora dessa indirekta effekter blir, men de är ändå mer betydande än de direkta effekterna. Om gränsen för försäljning till utomstående hålls oförändrad kan det t.ex. fördröja den allmänna trenden där kommunens avfallshanteringsbolags verksamhet på marknadsvillkor avskiljs till ett separat dotterbolag. Det kan också leda till att redan gjorda arrangemang med dotterbolag upplöses. I Konkurrens- och konsumentverkets undersökning bedöms det dock inte hur mycket eller med vilken sannolikhet bibehållandet av gränsen för försäljning till utomstående på tio procent skulle minska sådan bolagisering. Bakgrunden till skilja åt verksamheten på marknadsvillkor till dotterbolag är uppfattningen om att dotterbolagets verksamhet på marknaden inte betraktas som moderbolagets verksamhet på marknaden och att gränsen för anknutna enheter således inte behöver iakttas i dotterbolagets verksamhet på marknadsvillkor. I upphandlingslagstiftningen lämnar dotterbolags ställning dock rum för tolkning, eftersom det varken i upphandlingslagstiftningen eller i rättspraxis har tagits ställning till frågan.

Med tanke på konkurrensneutraliteten bedöms det inte ha någon stor betydelse om kommunens avfallshanteringsbolags verksamhet på marknadsvillkor bedrivs i ett separat dotterbolag eller inom ramen för gränsen för anknutna enheter som avfallshanteringsbolagets egen verksamhet. I bägge alternativen ska det för verksamheten på marknadsvillkor upprättas separat bokföring och korssubventioner med den lagstadgade verksamheten tillåts inte.

Inverkan av kommunal avfallshantering i andra hand på konsekvensernas omfattning

Hurdana konsekvenser gränsen för försäljning till utomstående har påverkas också av läget när det gäller de avfallshanteringstjänster som baserar sig på kommunens ansvar i andra hand. Kommunen ska enligt 33 § i avfallslagen ordna också annan avfallshantering än sådan som kommunen enligt 32 § uttryckligen ansvarar för. En förutsättning för kommunal avfallshantering i andra hand är att avfallsinnehavaren begär det på grund av bristande utbud av andra tjänster och att avfallet lämpar sig för kommunens avfallshanteringssystem. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets undersökning baserar sig en del av avfallshanteringen i andra hand dock inte på en

faktisk marknadsbrist. Avfallshantering som tillhandahålls som kommunal avfallshantering i andra hand ingår således till den delen i den konkurrensutsatta marknaden, när det inte är fråga om marknadsbrist.

Konsekvenserna av gränsen för anknutna enheter beror på hur väl den kommunala avfallshanteringen i andra hand fungerar på det avsedda sättet efter 2029. Om avfallshantering som tillhandahålls som kommunal avfallshantering i andra hand övergår till en konkurrensutsatt marknad, överförs omsättning till privata avfallshanteringsföretag och till avfallshanteringsbolags verksamhet på marknadsvillkor, där gränsen för försäljning till utomstående ska beaktas. En låg gräns för försäljning till utomstående medför enligt Konkurrens- och konsumentverkets undersökning ett tryck på utbudet av kommunal avfallshantering i andra hand och ökar efterfrågan på den. En höjning av gränsen för försäljning till utomstående kan således minska trycket på utbudet av kommunal avfallshantering i andra hand och överföra tjänster till verksamhet på marknadsvillkor. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets undersökning förlorar dock gränsen för försäljning till utomstående en del av sin betydelse, om inte det konstaterande av marknadsbrist som utgör en förutsättning för kommunal avfallshantering i andra hand kan genomföras på behörigt sätt. Konsekvenserna av att hålla kvar gränsen för försäljning till utomstående på 10 procent är alltså till många delar osäkra, eftersom utvecklingen av hur väl den kommunala avfallshanteringen i andra hand fungerar har stor betydelse för konsekvenserna av gränsen för försäljning till utomstående. Företagens avfall kan via den kommunala avfallshanteringen i andra hand komma att behandlas inom den kommunala avfallshanteringen, även om man övergår till en striktare gräns för försäljning till utomstående.

Konsekvenser för andra företag inom avfallsbranschen

Lagändringen påverkar också de anknutna enheternas potentiella konkurrenter, de privata avfallshanteringsföretagen, eftersom de anknutna enheternas möjligheter att vara verksamma på en konkurrensutsatt marknad förblir oförändrade också efter 2030. Om omsättningen av det kommunala avfallshanteringsbolagets verksamhet på marknadsvillkor hålls oförändrad i euro – eller rentav ökar om bolagets totala omsättning ökar – kommer den ökning av privata avfallsföretags omsättning som bedömts uppstå som en följd av 145 a § i den gällande avfallslagen inte att bli av 2030. Uppgiften om att gränsen för försäljning till utomstående bibehålls kan också leda till att de kommunala avfallshanteringsbolagens strävanden att minska sin verksamhet på marknadsvillkor upphör och uppmuntra dem att öka sin verksamhet på marknadsvillkor så att den närmar sig gränsen på 10 procent redan i nuläget.

Det finns stora regionala skillnader i utbudet av avfallshanteringstjänster inom den privata och den offentliga sektorn och i storleken på och behoven hos de företag som använder avfallshanteringstjänster. En del av de kommunala avfallshanteringsbolagen uppger enligt Konkurrens- och konsumentverkets undersökning att de inte konkurrerar med privata avfallshanteringsföretag. Deras verksamhet på marknadsvillkor består till stor del av sådant avfall för vilket det inom området i fråga inte finns någon privat tjänsteleverantör tillgänglig. Propositionens konsekvenser för konkurrensneutraliteten varierar således sannolikt från region till region.

De kommunala avfallshanteringsbolagens spelrum kan påverka privata företag inom avfallsbranschen även på annat sätt. Avfallstransportföretag och andra privata företag inom avfallshanteringsbranschen skaffar enligt Cirkulärkraft i Finland rf en betydande del av de avfallshanteringstjänster som de behöver för sin affärsverksamhet av kommunala avfallshanteringsanläggningar. Kommunens tjänster har betydelse särskilt för små privata avfallshanteringsföretag som saknar egen avfallsbehandlingsverksamhet. Om gränsen för anknutna enheter sänktes, skulle tjänsterna för återvinning och behandling inom vissa områden koncentrera sig till enskilda avfallshanteringsföretag och orsaka en situation som närmar sig dominerande marknadsställning.

Då kommer sådan kommunal avfallshantering i andra hand som tillhandahålls av kommunens avfallshanteringsbolag inte nödvändigtvis i fråga, om det skäligen finns annat serviceutbud att tillgå, men avfallshanteringsbolaget kan inom ramen för sin gräns för försäljning till utomstående erbjuda tjänsten på marknadsvillkor. Propositionen kan således trygga konkurrensen och små avfallshanteringsföretags ställning.

Den övergångsbestämmelse som anknyter till social- och hälsovårdsreformen bedöms inte ha några betydande konsekvenser för privata avfallshanteringsföretag. Social- och hälsovårdsreformen påverkar endast en mycket liten del av affärsverksamheten inom avfallsbranschen när den bedöms i förhållande till den totala mängden kommunalt avfall. Som det konstateras i avsnitt 4.2.4 överförs till följd av ändringen endast ca 1,5 procent av den totala mängden kommunalt avfall (50 000 ton) från kommunens ansvar till den privata marknaden. Detta ökar volymen av affärsverksamheten på marknadsvillkor med uppskattningsvis 8–12 miljoner euro. Ändringens konsekvenser för företagen minskar dessutom av att även den kommunala avfallshanteringen till största delen baserar sig på tjänster som produceras av privata företag: kommunerna skaffar i praktiken alla avfallstransporter och en stor del av behandlingstjänsterna av privata företag.

Av social- och hälsovårdens och räddningsväsendets avfall är det endast det kommunala avfallet som kommunerna har ansvar för att ordna hanteringen av och som överförs till välfärdsområdets ansvar till följd av social- och hälsovårdsreformen. Privata företag sörjer redan i nuläget för avfallshanteringen av annat avfall än kommunalt avfall som uppkommer i samband med dessa verksamheter. Många privata företag har beredskap att vid behov snabbt erbjuda välfärdsområdena avfallshanteringstjänster också för kommunalt avfall och på så sätt ordna avfallshanteringen som en helhet för allt avfall som uppkommer i välfärdsområdets lokaler. Välfärdsområdet ska dock konkurrensutsätta tjänsterna i enlighet med upphandlingslagstiftningen, vilket kräver relativt mycket tid (se avsnitt 4.2.3). I praktiken är det inte möjligt för välfärdsområdena att på ett heltäckande och lagenligt sätt upphandla hanteringen av kommunalt avfall inom den nu återstående korta tiden innan social- och hälsovårdsreformen träder i kraft.

Den föreslagna övergångsbestämmelsen leder sannolikt till att en stor del av välfärdsområdenas hantering av kommunalt avfall fortsätter i kommunal regi till utgången av 2025. En del välfärdsområden kan dock med stöd av den föreslagna undantagsbestämmelsen börja konkurrensutsätta sin hantering av kommunalt avfall redan tidigare, vilket leder till att nya entreprenader som välfärdsområdet konkurrensutsatt så småningom kommer ut på marknaden under 2023 och därefter. Detta kan förbättra möjligheterna i synnerhet för mindre företag som tillhandahåller avfallshanteringstjänster att delta i konkurrensutsättning som ordnas av välfärdsområdena och stoppar inte beredningen av sådan upphandling som redan inletts inom vissa välfärdsområden och som också privata avfallshanteringsföretag redan har hunnit förbereda sig för.

Att övergångstiden sträcker sig fram till utgången av 2025 gör det möjligt för de företag som har vunnit sådana transportentreprenader som kommunen har konkurrensutsatt inom områden för kommunalt anordnad avfallstransport att fortsätta verksamheten på samma sätt som för närvarande till utgången av avtalsperioden och att de avtal som redan ingåtts inte behöver hävas i någon större utsträckning. Från de entreprenader som fortfarande är i kraft vid ingången av 2026 ska dock det kommunala avfall som uppkommer i välfärdsområdenas verksamhet avskiljas. Detsamma gäller situationer där välfärdsområdet utnyttjar den möjlighet till undantag som avses ovan och ordnar avfallshanteringen på sina fastigheter innan övergångstiden går ut. Detta kan minska värdet på transportentreprenaden jämfört med vad som avtalats. Om ändringen är betydande, kan transportföretaget kräva ersättningar av kommunen i form av avtalspåföljder.

På områden där fastighetsinnehavaren ordnar avfallstransporten kan transportföretagen likaså fortsätta tillhandahålla välfärdsområdena transporttjänster fram till utgången av 2025 på samma sätt som för närvarande, och avfallet transporteras till en mottagningsplats som kommunen bestämmer. Från ingången av 2026 ska välfärdsområdet dock säga upp gällande transportavtal och konkurrensutsätta avfallshanteringstjänsten på nytt, eftersom den mottagningsplats för avfall som kommunen ordnar inte längre automatiskt står till välfärdsområdets förfogande och också avfallshanteringstjänsterna ska, vid sidan av transporten, inkluderas i de entreprenader som konkurrensutsätts.

Konsekvenser för företag som använder avfallshanteringstjänster

Om gränsen för anknutna enheter hålls kvar på tio procent, bevaras de kommunala avfallsbolagens möjlighet att erbjuda företag avfallshanteringstjänster utan risk för att deras ställning som anknuten enhet går förlorad. Det kan vara viktigt att det finns kommunala tjänster i synnerhet för företag i glesbygden, eftersom det inte nödvändigtvis finns någon privat avfallshanteringstjänst tillgänglig som lämpar sig för företagets behov. Därmed gagnar kommunens spelrum i fråga om tillhandahållandet av tjänster på marknadsvillkor de företag inom vars verksamhetsområde det inte finns privata avfallshanteringstjänster tillgängliga. Dessa företag kan av kommunen få avfallshanteringstjänster på marknadsvillkor smidigare utan att gå igenom det förfarande enligt 33 § i avfallslagen som ofta upplevs som arbetsdrygt i syfte att få kommunal avfallshantering i andra hand. Gränsen på tio procent för försäljning till utomstående ger också spelrum så att avfallshanteringsbolaget bättre kan sälja sin tillfälliga eller temporära lediga återvinnings- och behandlingskapacitet på marknadsvillkor till företag.

Å andra sidan kan propositionen i de områden där det finns avfallshanteringstjänster på marknadsvillkor som erbjuds av både kommunala avfallshanteringsbolag och privata företag upprätthålla konkurrensläget inom avfallshanteringsbranschen och således erbjuda alternativ för företag som använder dessa tjänster. Den verksamhet som kommunen bedriver på marknadsvillkor kan i lämplig utsträckning uppmuntra en privat aktör till rättvis konkurrens och därmed leda till effektivitet och kostnadsbesparingar för kundföretagen. I synnerhet små privata avfallshanteringsföretag skaffar ofta avfallshanteringstjänster av kommunala bolag (se föregående avsnitt).

4.2.3 Konsekvenser för välfärdsområdena

Den föreslagna övergångstiden förtydligar de betydande oklarheter som för närvarande råder i anslutning till ansvaret för att ordna hanteringen av kommunalt avfall från social- och hälsovården och räddningsväsendet. Övergångsbestämmelsen förbättrar således välfärdsområdenas samt kommunernas och de kommunala avfallsanläggningarnas möjligheter att förbereda sig för de kommande ändringarna och anpassa sin verksamhet till dem. Eftersom ändringarna i avfallslagstiftningen och den nya social- och hälsovårdslagstiftningen blev färdiga först 2021, har aktörerna i praktiken inte haft möjlighet att sätta sig in i och förbereda sig tillräckligt för de ändringar som dessa medför.

Att ansvaret för att ordna avfallshanteringen i välfärdsområdena kvarstår hos kommunen säkerställer att välfärdsområdena kan koncentrera sig på att ordna sina kärnuppgifter i anslutning till social- och hälsovården och räddningsväsendet. Övergångstiden gör välfärdsområdenas administrativa börda skäligare, eftersom konkurrensutsättningar kan ordnas flexibelt inom tre år. Övergångstiden ger välfärdsområdena betydligt bättre förutsättningar att förbereda sig för de förändringar som överföringen av ansvaret medför och att i god tid sköta behövliga konkurrensutsättningar. För att kunna planera ändamålsenliga upphandlingar ska välfärdsområdena bl.a.

utreda mängden avfall som uppkommer vid olika verksamhetsställen och behoven av avfallshandling samt kartlägga marknadsläget för avfallshandling i området. Vårdsområden som redan har vidtagit de åtgärder som överföringen av ansvaret för att själva ordna avfallshandling förutsätter kan utnyttja den föreslagna möjligheten att ordna avfallshandling på sina fastigheter före utgången av övergångsperioden. Möjligheten till undantag kan vid behov utnyttjas också vid verkställandet av de skyldigheter att ordna separat insamling som träder i kraft under övergångstiden.

Utifrån kommentarerna från vårdsområdena kan man preliminärt bedöma att de flesta vårdsområdena till följd av förslaget kommer att förbli kunder hos de kommunala avfallsanläggningarna nästan till utgången av övergångstiden. Således kommer de flesta kommuner fortfarande att vara skyldiga att ordna handlingen av kommunalt avfall från social- och hälsovårdens och räddningsväsendets fastigheter till utgången av 2025.

Till följd av social- och hälsovårdsreformen överförs ansvaret för handlingen av kommunalt avfall från kommunens social- och hälsovårdstjänster och räddningstjänster från kommunen till vårdsområdet efter den föreslagna övergångstiden. Redan i nuläget har avfallsinnehavaren ansvaret för att ordna handlingen av annat avfall som uppkommer inom social- och hälsovården och räddningsväsendet. Att ansvaret för att ordna handlingen av kommunalt avfall efter övergångstiden överförs på avfallsinnehavaren gör det möjligt för vårdsområdet att ordna handlingen av allt avfall som uppkommer i verksamheten som en helhet, vilket kan minska de totala kostnaderna för avfallshandling.

4.2.4 Konsekvenser för kommunerna

Den övergångstid som anknyter till social- och hälsovårdsreformen klargör kommunens ansvar och uppgifter under övergångsperioden och tryggar en kontrollerad övergång av ansvaret. Ändringen har inga betydande konsekvenser för den mängd uppgifter som kommunerna har. Att det kommunala avfall som uppkommer inom vårdsområdena inte längre omfattas av kommunens ansvar efter eller under övergångstiden leder till en viss mängd extra arbete för kommunerna, men tack vare förslaget kan övergången ske på ett kontrollerat sätt.

De transportentreprenader som kommunen konkurrensutsatt gäller i allmänhet i 3–5 år. Den föreslagna övergångstiden till utgången av 2025 gör det möjligt att fortsätta största delen av de gällande transportentreprenaderna till utgången av avtalsperioden utan att behöva avskilja vårdsområdets kommunala avfall från transporttjänsterna under pågående period. Vid nya upphandlingar kan den framtida ändringen beaktas på förhand. Vårdsområdenas avfall ska dock avskiljas från de entreprenader som fortfarande är i kraft vid ingången av 2026, liksom även i de fall där vårdsområdet före utgången av övergångstiden ordnar avfallshandling av allt kommunalt avfall eller en viss avfallstyp på sina fastigheter. Uppsägningarna kan leda till avtalspåföljder eller skadeståndsyrkanden för kommunens avfallsanläggning, om den avfallsmängd som ingår i entreprenaden minskar mer än vad som är tillåtet enligt avtalsvillkoren för entreprenaden (i allmänhet ca 10 %). Största delen av förlusterna i anslutning till entreprenaderna kommer dock sannolikt att ligga inom variationsintervallet och endast sällan medföra sanktionspåföljder eller ersättningsyrkanden för kommunen.

Den föreslagna övergångstiden innebär också att den effekt som social- och hälsovårdsreformen har på minskningen av den avfallsmängd som kommunen ansvarar för och på minskningen av omsättningen i samband med den till stor del realiserar först efter det att övergångstiden har gått ut. Utan en övergångstid skulle en del av vårdsområdenas kommunala avfall snabbare överföras från kommunens ansvar, men i en del vårdsområden skulle överföringen av ansvaret sannolikt inte hinna genomföras före ingången av 2023.

Social- och hälsovårdsreformens konsekvenser för mängden avfall som kommunen ansvarar för och för de kommunala avfallsanläggningarnas omsättning kan grovt uppskattas med stöd av förarbetena till lagen om ändring av avfallslagen (445/2018) (RP 195/2017 rd). Genom den nämnda lagändringen slopades kommunens ansvar för kommunalt avfall från privata social- och hälso- och utbildningsverksamhet samt annat kommunalt avfall från offentlig förvaltning och serviceverksamhet, med undantag för kommunalt avfall från kommunens förvaltning och servicefunktioner. I förarbetena bedömdes också preliminärt konsekvenserna av den social- och hälsovårdsreform som då var under beredning. Enligt förarbetena är mängden kommunalt avfall som uppkommer inom den kommunala social- och hälsovården ca 1,5 procent av den totala mängden kommunalt avfall. År 2020 uppkom det 3,3 miljoner ton kommunalt avfall i Finland. Om man antar att mängden kommunalt avfall från nämnda verksamheter under de senaste åren har ökat på samma sätt som den totala mängden kommunalt avfall i Finland och att social- och hälsovårdstjänsternas andel av detta har kvarstått oförändrad, innebär det att ca 50 000 ton kommunalt avfall inte längre kommer att omfattas av kommunens ansvar efter den föreslagna övergångstiden. Detta motsvarar ungefär två procent (8–12 miljoner euro) av den sammanlagda omsättningen för de kommunala avfallsanläggningarna, som för närvarande beräknas uppgå till ca 500 miljoner euro. När ansvaret för att ordna avfallshanteringen övergår till välfärdsområdena kan en del av omsättningen åtminstone till en början återföras till kommunerna som kommunal avfallshantering i andra hand eller som tjänster på marknadsvillkor.

I de ovannämnda bedömningarna ingår inte de konsekvenser som ändringen av ansvaret för att ordna hanteringen av avfall från räddningsväsendet har. De bedöms dock vara små jämfört med konsekvenserna av hanteringen av avfallet från social- och hälsovården. I uppskattningen av den avfallsmängd som överförs från kommunen till välfärdsområdet ingår avfall från Helsingfors stads social- och hälsovård, eftersom man i förarbetena till lagändring 445/2018 (RP 195/2017 rd) antog att hanteringen av det kommunala avfallet till följd av landskapsreformen överförs från Helsingfors stad till landskapet. Eftersom ansvaret för att ordna hanteringen av detta avfall enligt social- och hälsovårdsreformen fortfarande kvarstår hos Helsingfors stad, lär mängden avfall som i verkligheten överförs till välfärdsområdet vara något mindre än vad som uppskattades ovan.

4.2.5 Konsekvenser för miljön

Ändringen av gränsen för försäljning till utomstående har inga direkta konsekvenser för miljön.

Enligt den undersökning som Konkurrens- och konsumentverket gjort kan målet att främja cirkulär ekonomi och målen för materialåtervinning inte nås enbart genom storleken på gränsen för försäljning till utomstående och en reglering av den. För att målen för materialåtervinning ska nås är det därför viktigare att genom olika styrmedel säkerställa att allt återvinningsbart avfall styrs till materialåtervinning och att endast sådant avfall som i enlighet med prioriteringsordningen inte kan förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas utnyttjas som energi.

Miljökonsekvenserna av den lagändring som gäller gränsen för försäljning till utomstående beror på vilka ändringar avfallshanteringsbolagen och eventuellt också de privata avfallshanteringsföretagen gör i sin verksamhet med anledning av detta. Det väsentliga är på vilket sätt avfallshanteringsbolagen utnyttjar sitt handlingsutrymme inom ramen för gränsen för anknutna enheter efter 2029 och redan när denna tidpunkt närmar sig.

Att hålla kvar gränsen för försäljning till utomstående på tio procent kan i viss mån effektivisera användningen av den tillgängliga kapaciteten för avfallshantering jämfört med en situation där gränsen sänks till fem procent. Detta kan ha positiva miljökonsekvenser t.ex. i en situation där

avfall som inte lämpar sig för materialåtervinning exporteras på grund av otillräcklig avfallsförbränningskapacitet. Det är ändamålsenligt att de investeringar som i Finland gjorts i högklassig avfallshanteringskapacitet på tillbörligt sätt utnyttjas för att som energi utnyttja sådant avfall som uppkommer i Finland och som inte kan materialåtervinnas. En högre gräns för försäljning till utomstående gör det möjligt för det kommunala avfallshanteringsbolaget att effektivt utnyttja sin kapacitet för återvinning och behandling av avfall i och med att det ger spelrum för bolaget att bättre kunna sälja sin tillfälliga eller temporära lediga återvinnings- och behandlingskapacitet på marknadsvillkor till sina kunder. Det kommunala avfallshanteringsbolaget ska i praktiken hålla en buffert i fråga om sin gräns för försäljning till utomstående, så att ett överskridande av gränsen inte leder till att ställningen som anknuten enhet går förlorad. När gränsen för försäljning till utomstående är 10 procent är det i praktiken lättare att hålla bufferten än om gränsen är 5 procent.

I utvecklingen av nya lösningar inom avfallsbranschen har det under den senaste tiden blivit vanligare bl.a. med en verksamhetsmodell där ett kommunalt ägt avfallsbolag erbjuder privata företag en verksamhetsplattform för försöks- och utvecklingsverksamhet. Till exempel finns i Åbo Topinpuisto, som är ett center för cirkulär ekonomi som upprätthålls av Sydvästra Finlands avfallsservice Ab och där det för närvarande finns sex företag inom avfalls- och miljösektorn, vilket ger synergifördelar. Att hålla kvar gränsen för försäljning till utomstående på tio procent gör det möjligt att fortsätta med sådant samarbete som utvecklare av nya innovationer och lösningar, medan en sänkning av gränsen till fem procent ställvis kan försvåra eller till och med hindra sådan verksamhet.

Den övergångstid som anknyter till social- och hälsovårdsreformen bedöms ha positiva miljökonsekvenser. Eftersom övergångstiden gör det möjligt att genomföra ändringen på ett kontrollerat sätt, uppstår det inga oväntade avbrott i avfallshanteringen som kan ha negativa konsekvenser för såväl miljön, den allmänna snyggheten som människors hälsa. Övergångstiden säkerställer också välfärdsområdena tillgång till den avfallshanteringskapacitet som för närvarande finns tillgänglig i och med att det kommunala avfall som samlas in från social- och hälsovårdens och räddningssväsendets fastigheter alltjämt kan föras till kommunalt anordnad avfallsbehandling. Efter det att ansvaret har överförts ska välfärdsområdet också konkurrensutsätta behandlingstjänsterna och t.ex. kan tillgången till tjänster för energiåtervinning av avfall ställvis vara bristfällig åtminstone under de närmaste åren, när välfärdsområdets avfall inte längre hör till kommunernas kvoter för avfallsförbränningskapacitet. Efter övergångstiden kan konkurrensutsättningen av välfärdsområdenas avfallshantering som en helhet i gengäld effektivisera avfallshanteringen.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Den centrala slutsatsen av Konkurrens- och konsumentverkets andra utredning är att även om verksamheten vid anknutna enheter är omfattande och betydande inom flera branscher, är det mycket svårt att fastställa den optimala maximigränsen för försäljning till utomstående för anknutna enheter.⁴ Vid beredningen av denna proposition har man inte separat granskat någon viss

⁴ Luukinen, Ari m.fl.: Sidopsyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2022, s. 9: <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/03/2022-02-tutkimusraportteja-sidopsyksiköiden-ulosmyynti-1.pdf> (på finska)

alternativ gräns för anknutna enheter och dess konsekvenser jämfört med om den nuvarande gränsen på 10 procent för anknutna enheter skulle kvarstå.

Ett alternativ kan närmast anses vara att den föreslagna propositionen inte lämnas, varvid den gräns för försäljning till utomstående som iakttas inom avfallshanteringen sjunker till 5 procent från ingången av 2030. Detta alternativ innebär att de anknutna enheter vars försäljning till utomstående överstiger eller närmar sig 5 procent ska minska sin verksamhet på marknadsvillkor. Kommunens avfallshanteringsbolag skulle i större utsträckning än för närvarande kunna avskilja sin avfallshantering på marknadsvillkor till dotterbolag. Också trycket på utbudet av kommunal avfallshantering i andra hand skulle öka, eftersom gränsen på 10 procent för försäljning till utomstående bättre möjliggör sådan försäljning av avfallshanteringstjänster på marknadsvillkor som efter genomgången av förfarandet enligt 33 § i avfallslagen också lämpar sig som avfallshantering i andra hand. Privata avfallshanteringsbolags omsättning skulle sannolikt öka. De direkta konsekvenserna av detta alternativ är dock små, liksom också av den ändring som nu föreslås i fråga om gränsen för anknutna enheter.

Som ett alternativ till den övergångsbestämmelse som anknyter till social- och hälsovårdsreformen dryftades vid miljöministeriet, i samarbete med finansministeriet, utarbetandet av en tolkningsanvisning om ansvaret för att ordna avfallshanteringen vid överföringen av ansvaret för att ordna social- och hälsovård. Valfärdsområdena samt aktörerna inom kommun- och avfallssektorn hade informerats om anvisningen på bred front. Man avstod dock från att utarbeta en tolkningsanvisning, eftersom det fanns en risk för att anvisningen blir svårtolkad på grund av att ansvaret är flertydigt och anvisningen inte hade kunnat ge någon entydig lösning. Det ansågs att en övergångsbestämmelse som fogas till lagen bättre tryggar rättssäkerheten och en mer kontrollerad överföring av ansvaret.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

5.2.1 Allmänt

Nedan granskas ansvar inom avfallshanteringen och avfallshanteringens konkurrensneutralitet i Sverige och Danmark med tanke på förslaget om gränsen för försäljning till utomstående. Vid beredningen av den övergångstid som anknyter till social- och hälsovårdsreformen granskades inte lagstiftningen och situationen i andra länder, eftersom förslaget har ett så nära samband med den nationella social- och hälsovårdsreformen.

5.2.2 Ansvar inom avfallshanteringen och avfallshanteringens konkurrensneutralitet i Sverige

I Sverige ansvarar kommunerna för transporten och behandlingen av kommunalt avfall som uppkommer på kommunens område, om avfallet inte omfattas av producentansvaret.⁵ Med kommunalt avfall avses också annat avfall än avfall från hushåll, om det till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll, bortsett från vissa undantag som särskilt räknas upp i 15 kap. 3 § i miljöbalken, såsom bygg- och rivningsavfall och avfall från tillverkning. Således omfattas också sådant kommunalt avfall som uppkommer i företag av den kommunala avfallshanteringen. Ansvaret för renhållningen kan inte överföras på ett privat bolag.

Kommunerna väljer själva hur de ordnar sin avfallshantering. Största delen av kommunerna i Sverige har konkurrensutsatt insamlingen av avfall till utomstående aktörer, men flera kommu-

⁵ Miljöbalk (1998:808) 15 kap. 20, 20 a och 21 §.

ner sköter fortfarande insamlingen i egen regi. Andelen kommuner som organiserar sin avfallshandling genom ett bolag som helt eller delvis ägs av en kommun är 43 procent, medan 38 procent organiserar den i egen regi och 17 procent via ett kommunalförbund.⁶

Sveriges regering lät 2021 göra en utredning om avveckling av det kommunala avfallsmonopolet. Utredningen innehöll ett lagförslag. I synnerhet för företag vill man möjliggöra avfallshandlingstjänster som köps av ett annat privat företag. Utredningen var på remiss i slutet av 2021. Konsekvenserna av förslaget bedömdes vara att ca 7 000 företag och ca 27 procent av avfallet kommer att övergå till privata tjänsteleverantörer inom fem år från ändringarna.⁷

Avfallsavgift (avfallsskatt) betalas av såväl hushåll (fastighetsägare) som företag. Avfallsavgiften täcker transport och behandling av kommunalt avfall samt deponeringsavgifter. Kommunerna får inte göra vinst på avfallsavgifterna, inte ens genom de avgifter som tas ut av företag.

I Sverige omfattar de kommunala avfallsbolagens verksamhet enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning inte samma slags avfallshandling på marknadsvillkor som i Finland, och därför har det inte heller varit nödvändigt att överväga en separat gräns för försäljning till utomstående för anknutna enheter. Ett sätt att ingripa vid uppkomsten av konkurrensneutralitetsproblem är att förbjuda verksamheten i fråga. Enligt 3 kap. 27 § i konkurrenslagen får kommuner förbjudas att i sin säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande, om detta snedvrider, eller är ägnat att snedvrider, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Förbudet är dock förenat med vissa begränsningar. Patent- och marknadsdomstolen utfärdar på framställning av konkurrensmyndigheten ett förbud.⁸

I Sverige tillämpas vid offentlig upphandling en allmän gräns på 20 procent för försäljning till utomstående. I 3 kap. i den svenska upphandlingslagen har gränsen för försäljning till utomstående formulerats så att det är fråga om intern upphandling, om över 80 procent av verksamheten är intern upphandling.⁹ För avfallsbranschen har det inte fastställts någon särskild gräns för försäljning till utomstående som avviker från den allmänna.

5.2.3 Ansvar inom avfallshandlingen och avfallshandlingens konkurrensneutralitet i Danmark

I Danmark ändrades bestämmelserna om avfallshandlingsansvar sommaren 2022. I Danmark har kommunerna hittills i princip haft ansvar för avfallshandlingen, men till vissa delar har kommunerna undantagits ansvaret. Genom de färskas lagändringarna har de privata aktörernas

⁶ Svensk Avfallshandling 2021, s. 6: https://www.avfallsverige.se/media/wwbd2za0/svensk_avfallshandling_2021_web.pdf

⁷ Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. Betänkande av Utredningen om verksamheters kommunala avfall. Statens offentliga utredningar 2021, SOU 2021:24: <https://www.regeringen.se/497958/contentassets/2334a6a9ff214662af25f1aceaa0e3e5/aga-avfall--en-del-av-den-cirkulara-ekonomin-sou-202124>

⁸ Konkurrenslag 8 kap. 1 § och 3 kap. 32 §.

⁹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

roll stärkts. Bestämmelser om avfallshanteringen finns i den danska miljöskyddslagen (Miljøbeskyttelsesloven)¹⁰ och i förordnandena av verkställighet *Bekendtgørelse om Affald*¹¹ och *Bekendtgørelse om affaldsregulativer, gebyrer og aktører*¹².

Kommunerna har ansvarat för avfallshanteringen av hushållsavfall. Avfallshanteringen omfattar såväl insamling som behandling. Företagen å sin sida ansvarar för sitt kommunala avfall till den del det kan materialåtervinnas. Företagen kan ordna avfallshanteringen själva eller överföra ansvaret till en auktoriserad tredje part. Avfallshanteringen har också kunnat köpas av kommunen om det är fråga om en byggnad med flera användningsområden, dvs. en byggnad med exempelvis både kontor och bostadsutrymmen. Det är oftast kommunen som sköter transporten och hanteringen av blandat kommunalt avfall, men de lokala bestämmelserna kan variera. Kommunerna ansvarar också för insamlingen av vissa avfallstyper som omfattas av det utökade producentansvaret.

Även om principen har varit att hålla hushållens och företagens återvinningsbara avfall åtskilt, behandlas också företagens återvinningsbara avfall inom ramen för de kommunala tjänsterna på grund av de undantag som föreskrivs i lag. Den privata sektorn behandlar dock 95 procent av det återvinningsbara företagsavfallet¹³.

Genom den lagändring som gjordes i juni 2022 stärktes de privata aktörernas roll i avfallshanteringen. Ändringarna gäller avfall som återanvänds och materialåtervinns. Kommunerna får i fortsättningen i regel inte alls delta i verksamhet som hänför sig till behandling av återvinningsbart avfall, alltså inte heller av hushållsavfall eller avfall från kommunens egen verksamhet. Ändringen innebär att kommunerna varken direkt eller indirekt får äga anläggningar som behandlar återvinningsbart avfall eller investera i sådana anläggningar. Ett undantag är t.ex. att kommunen kan kompostera trädgårdsavfall från sina parker eller behandla slagg från sina förbränningsanläggningar. Kommunerna får också köpa byggavfall som material för sina byggprojekt.¹⁴

Dessutom föreskrevs det på lagnivå att kommunerna i regel inte får samla in återvinningsbart avfall från företag. Kommunerna kan dock i regel fortsätta samla in hushållsavfall och eget avfall. Kommunerna kan också erbjuda insamling av återvinningsbart företagsavfall, om avfallets mängd och kvalitet motsvarar hushållsavfall, samt insamling av företagsavfall på öar utan fast broförbindelse. Förbudet gäller inte heller kommunens återvinningsstationer.¹⁵ Lagändringarna trädde i kraft i juli 2022, men en del av bestämmelserna omfattas av en lång övergångstid åtminstone fram till 2027.

Danmarks förhållningssätt till offentlig näringsverksamhet är restriktivt. Utgångspunkten är inte att eftersträva jämlika konkurrensförhållanden mellan den offentliga och den privata sektorn, utan det anses att i synnerhet kommunerna inte ska bedriva näringsverksamhet. Bestämmelser om undantag för anknutna enheter i samband med offentlig upphandling finns i 12–16 § i den

¹⁰ LBK nr 100 af 19/01/2022.

¹¹ BEK nr 2512 af 10/12/2021.

¹² BEK nr 938 af 20/06/2022.

¹³ Forslag til Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om Forsyningstilsynet. Lovforslag nr. L 153.

¹⁴ Föreg.

¹⁵ Föreg.

danska upphandlingslagen¹⁶. I Danmark är den allmänna gränsen för försäljning till utomstående tjugo procent för anknutna enheter. Inom avfallsbranschen tillämpas inte reglering som avviker från den allmänna gränsen för försäljning till utomstående.

6 Remissvar

6.1 Allmänt

Utkastet till regeringens proposition med förslag till ändring av avfallslagen var på remiss den 7 juli–12 augusti 2022. Det kom in 25 yttranden om utkastet, och dessutom meddelade 2 instanser att de inte har något att yttra om utkastet. Remissyttrande lämnades av social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, Finlands miljöcentral, Konkurrens- och konsumentverket, Finlands Kommunförbund rf, Cirkulärkraft i Finland rf, Maakuntien tilakeskus Oy, tre välfärdsområden, två kommunala avfallsnämnder, fyra kommunala avfallsanläggningar, industrins och avfallsbranschens intresseorganisationer (Miljöindustrin och -tjänster YTP rf, SKAL Miljöföretagarna rf, Företagarna i Finland rf, Finlands näringsliv rf, Byggnadsindustrin RT rf), samt företag inom avfallsbranschen (Lassila & Tikanoja Oyj, Remeo Oy).

Begäran om utlåtande och de utlåtanden som getts om den finns tillgängliga på webbtjänsten Utlåtande.fi¹⁷.

6.2 Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter

De kommunala aktörerna, dvs. Kommunförbundet, Cirkulärkraft i Finland samt de kommunala avfallshanteringsmyndigheterna och avfallsanläggningarna understödde att gränsen för anknutna enheter hålls kvar på 10 procent också efter 2029. Även social- och hälsovårdsministeriet och Finlands miljöcentral understödde lagändringen. Däremot motsatte sig alla de privata avfallshanteringsföretag och deras företrädare som lämnade utlåtande lagändringen. Även Konkurrens- och konsumentverket och arbets- och näringsministeriet ansåg att lagändringen inte bör genomföras i nuläget.

De kommunala aktörerna ansåg det vara viktigt att hålla kvar gränsen för försäljning till utomstående på 10 procent och de flesta beskrev det som nödvändigt. Aktörerna anser att propositionen är bra med tanke på lagstiftningens förutsägbarhet, bl.a. på grund av långsiktiga investeringar i avfallshanteringen. Enligt aktörerna stabiliserar en permanent gräns på 10 procent för försäljning till utomstående avfallshanteringens verksamhetsmiljö.

Social- och hälsovårdsministeriet föreslog att man vid miljöministeriet granskar en höjning av gränsen för den kommunala avfallshanteringsaktörens försäljning till utomstående t.ex. för viss tid. På detta sätt kan man i begynnelsefasen till rimliga priser säkerställa tillräckliga rosterförbränningstjänster för välfärdsområdena. Finlands miljöcentral ansåg att gränsen på 10 procent för försäljning till utomstående är motiverad för att säkerställa en smidig avfallshantering i situationer där den alternativa gränsen på 5 procent oväntat kan överskridas och öka pressen att övergå till verksamhet i bolagsform.

De flesta av företrädarna för den kommunala sektorn påminner om att den allmänna gränsen för försäljning till utomstående för anknutna enheter är 20 procent inom hela EU i enlighet med

¹⁶ Udbudsloven, LOV nr 1564 af 15/12/2015.

¹⁷ <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=136bcfed-29eb-4fc7-927e-31d470de46bc>.

upphandlingsdirektivet och att de lösningar som träffats i Finland avviker från denna allmän-europeiska linje. Enligt de kommunala aktörerna möjliggör en permanent gräns på 10 % för försäljning till utomstående en effektiv användning av de kommunala avfallsanläggningarnas avfallshanteringskapacitet. Att kommunerna är verksamma på avfallshanteringsmarknaden innebär fler alternativ som fungerar på marknadsvillkor, och i synnerhet små företag behöver de kommunala avfallsanläggningarnas behandlingstjänster.

En del av de kommunala aktörerna ansåg att gränsen på 10 procent för försäljning till utomstående är en minimigräns genom vilken det kan säkerställas att avfallshanteringssystemet fungerar i alla situationer. En lägre gräns för försäljning till utomstående skulle leda till en situation där avfallshanteringssystemets flexibilitet och anpassning till exceptionella situationer och förändringar i praktiken försvinner. De kommunala aktörerna ansåg också att propositionen främjar samarbetet mellan kommunsektorn och privata företag, och att en låg gräns för försäljning till utomstående till denna del skulle leda till mindre resurseffektivitet. De kommunala aktörerna ansåg att konsekvensbedömningen ställvis var ensidig och närmast fokuserade på den konkurrensneutralitet som Konkurrens- och konsumentverket behandlat.

Arbets- och näringsministeriet och Konkurrens- och konsumentverket samt privata avfallshanteringsföretag och deras representanter önskade att en eventuell ändring av gränsen för anknutna enheter skulle ses över först närmare 2030, fram till vilket den nuvarande gränsen på 10 procent gäller för anknutna enheter enligt den gällande lagstiftningen. En del konstaterade att marknadsförhållandena efter 2029 inte kan förutses tillräckligt väl. Enligt dessa aktörer bör frågan om anknutna enheter granskas i samband med en översyn av bristerna och eventuella ändringsbehov i de bestämmelser som gäller kommunal avfallshantering i andra hand.

Enligt arbets- och näringsministeriet kan en lösning enligt vilken bestämmelserna i avfallslagen tillämpas som en speciallag i förhållande till upphandlingslagen över huvud taget inte anses optimal med tanke på tillämpningen av upphandlingslagen. Arbets- och näringsministeriet påpekade att det uttryckliga målet med den exceptionellt långa övergångstiden fram till 2030 har varit att ge aktörerna inom branschen tid att anpassa sig till den sjunkande gränsen för försäljning till utomstående, och detta har många aktörer också gjort genom att bolagisera sin verksamhet på marknadsvillkor. Arbets- och näringsministeriet konstaterade att om gränsen för försäljning till utomstående hålls kvar på 10 % kan detta till och med leda till att bolag upplöses, vilket sannolikt skulle ha negativa konsekvenser för marknaden.

Enligt Finlands näringsliv och Remeo Oy främjar en högre gräns för försäljning till utomstående inte en jämlik konkurrens, och enligt SKAL rf behöver företagare inom den offentliga sektorn över huvud taget inte finnas på en marknad där konkurrensen inom den privata sektorn fungerar.

En del av de privata aktörerna och deras företrädare ansåg att Konkurrens- och konsumentverkets utredning inte ger tillräckligt stöd för lagändringen. Många konstaterade också att det inte finns något behov av en ändring eftersom de kommunala avfallsbolagen redan i nuläget ligger långt från gränsen för anknutna enheter. Dessutom ökar 2021 års ändring av avfallslagen avfallsanläggningarnas omsättning och därmed också deras möjligheter till försäljning till utomstående.

De privata aktörerna ansåg att motiveringen till lagförslagets mål att främja cirkulär ekonomi var bristfällig. Enligt YTP rf saknas det bevis på att den cirkulära ekonomin främjas. Det ansågs också att konsekvensbedömningen över huvud taget var bristfällig. En del konstaterade att konsekvensbedömningen fokuserar på konsekvenserna för avfallsanläggningarna, men att konsekvenserna för den privata sektorn har behandlats bristfälligt. Företagarna i Finland ansåg att konsekvenserna för småföretagare eller verksamheten på marknaden inte har beaktats.

I förslaget till ändring av gränsen för försäljning till utomstående föreslås inga ändringar med anledning av remissvaren. Genom propositionen vill man i enlighet med regeringsprogrammet bevara de kommunala avfallshanteringsbolagens möjligheter att tillhandahålla avfallshanteringstjänster på marknadsvillkor utan risk för att ställningen som anknuten enhet går förlorad. Därför är det nödvändigt att slopa sänkningen av gränsen för försäljning till utomstående till 5 procent från och med 2030. Propositionens konsekvensbedömning har emellertid kompletterats och ändrats utifrån remissvaren. Särskilt har de konsekvenser som gäller bolagisering och konkurrensneutralitet preciserats. Även regionala skillnader i konsekvenserna har betonats mer än tidigare. Propositionen har dock många konsekvenser som är motsatta sinsemellan och de sammanflätas med konsekvenserna av många andra samtidiga ändringar, och därför är det svårt att bedöma dem.

6.3 Ordnande av hanteringen av kommunalt avfall i samband med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet

Remissinstansernas åsikter om den övergångsbestämmelse som anknyter till reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet gick klart isär. Förslaget understöddes av social- och hälsovårdsministeriet, Finlands miljöcentral samt av de välfärdsområden och kommunala aktörer som lämnade utlåtande (Kommunförbundet, Cirkulärkraft i Finland, de kommunala avfallsnämnderna och avfallsanläggningarna). Arbets- och näringsministeriet, Konkurrens- och konsumentverket samt de aktörer som företräder privata företag och som lämnat utlåtande (YTP, Företagarna i Finland, SKAL rf, Finlands näringsliv, Remeo Oy, L & T Oy) förhöll sig kritiska till förslaget.

De som understödde förslaget ansåg att en övergångstid på tre år behövs och rentav är nödvändig för att välfärdsområdenas avfallshantering ska vara tryggad när välfärdsområdena inleder sin verksamhet vid ingången av 2023. De ansåg att övergångstiden ger välfärdsområdena tid att förbereda övergången, kartlägga de lokaler som överförs till dem samt sköta nödvändiga konkurrensutsättningar och ingå avtal. Många av dem som understödde övergångsbestämmelsen ansåg att en övergångstid på tre år är ett minimikrav och många föreslog att ansvaret för att ordna avfallshanteringen kan kvarstå hos kommunen även under ett fjärde år i de välfärdsområden där man utnyttjar det i införandelagen avsedda tilläggsåret när fastigheter som kommunen hyr övergår i välfärdsområdenas besittning. Helsingforsregionens miljötjänster ansåg det motiverat att övergångstiden är fem år för att man ska kunna undvika avtalspåföljder när entreprenader måste avskiljas från avtal under pågående avtalsperiod. Egentliga Tavastlands välfärdsbyrå ansåg det nödvändigt att på nytt bedöma om det över huvud taget finns behov av att överföra avfallshanteringsansvaret från kommunen.

Många konstaterade att den föreslagna möjligheten till uppsägning var motiverad, men en del av de kommunala aktörerna föreslog att tiden förlängs från sex månader till 12 månader för att de kommunala avfallsanläggningarna ska ha tillräckligt med tid att förbereda sig för ändringen och bättre kunna beakta den i sin upphandling av avfallstransporter. Även HNS ansåg 12 månader vara mer realistiskt.

Många av dem som understödde förslaget ansåg att propositionens motivering och konsekvensbedömningar var bra och tyckte att de mångahanda ansvaren för hanteringen av avfall från social- och hälsovårdens och räddningsväsendets fastigheter och osäkerheterna och tolkningsutmaningarna i anslutning till dem har beskrivits väl. I fråga om Helsingfors stads social- och hälsovårdsfastigheter önskades det att motiveringen förtydligas. En del ansåg det vara bra att det i motiveringen särskilt har skrivits in att kommunen i alla situationer ansvarar för hanteringen av avfall från boende, oberoende av vem som ordnar boendeservicen. På så sätt är det

klart att ändringen av bestämmelsen inte inverkar på kommunens ansvar för ordnandet av hanteringen av avfall från boende.

De aktörer som förhöll sig kritiskt till förslaget ansåg inte att övergångstiden var nödvändig för alla välfärdsområden och en stor del ansåg att övergångstiden på tre år var överdimensionerad. Arbets- och näringsministeriet föreslog att behovet av övergångstiden eller dess längd ska bedömas på nytt. Enligt arbets- och näringsministeriet är avfallsinsamling en relativt enkel tjänsteupphandling, och därför ansåg ministeriet inte att den föreslagna övergångsbestämmelsen är motiverad. Inte heller Konkurrens- och konsumentverket ansåg den föreslagna ändringen vara behövlig med tanke på avfallslagens syften eller en fungerande avfallshantering.

Många av dem som motsatte sig en övergångsbestämmelse på tre år ansåg att en övergångstid på ett år vid behov kan godkännas. Detta motiverades med att den privata avfallshanteringssektorn har beredskap att tillhandahålla och producera tjänster för välfärdsområdena. I yttrandena betonades det att det redan i samband med 2017 och 2018 års ändringar av avfallslagen har blivit klart att det kommunala avfallet från social- och hälsovårdsfunktionerna överförs från kommunens ansvar. Till följd av detta borde kommunerna och välfärdsområdena ha kunnat förbereda sig på ändringen efter ikraftträdandet av den lag som gäller social- och hälsovårdsreformen. De aktörer som företräder privata företag ansåg påståendet om att det kommer att uppstå avbrott i avfallshanteringstjänsterna vara ogrundat, eftersom den privata avfallshanteringssektorn även i nuläget betjänar aktörer inom social- och hälsovården i fråga om annat avfall än sådant som kommunen ansvarar för och i praktiken genomför all avfallstransport i Finland. En del av remissinstanserna ansåg den långa övergångstiden vara problematisk också på grund av att en del av välfärdsområdena redan har börjat bereda ändringen och övergångstiden fördröjer beredningen. Även om den privata sektorn motsatte sig en lång övergångstid, stödde den ändå den föreslagna uppsägnings tiden och ansåg den föreslagna tidsfristen på sex månader vara tillräcklig för kommunen.

Många av de instanser som förhöll sig kritiska till övergångsbestämmelsen föreslog att två formuleringar i motiveringen till propositionen ska strykas, eftersom formuleringarna grundlöst ansågs utvidga kommunernas avfallshanteringsansvar. Den ena formuleringen som framförs i motiveringen är konstaterandet att det kommunala avfall som uppkommer i samband med boendeservice och serviceboende hör till kommunens ansvar. Enligt de aktörer som företräder företagen är förhållandet mellan den i avfallslagen föreskrivna ansvarsfördelningen och boendeservice och serviceboende en fråga som inte granskats tidigare och som bör granskas på ett täckande sätt i ett annat sammanhang. Den andra omtvistade formuleringen i motiveringen är att uthyrningen av lokaler kan tolkas som en del av kommunens förvaltning och servicefunktioner som avses i 32 § 1 mom. 2 punkten i avfallslagen till utgången av den övergångstid som anges i införandelagen.

De aktörer som företräder företagen ansåg att konsekvensbedömningarna var bristfälliga och att konsekvenserna för företagen inte har bedömts genomgående och konsekvent. Vissa yttranden innehöll dessutom många detaljerade kommentarer och ändringsförslag i fråga om motiveringarna och konsekvensbedömningarna.

Remissvaren ger inte upphov till några ändringar i övergångstidens längd. Övergångstiden är nödvändig för att välfärdsområdena och kommunernas avfallsanläggningar på ett kontrollerat sätt ska kunna förbereda sig på den ändring som träder i kraft vid årsskiftet. En övergångstid på tre år stämmer överens med motsvarande tidigare ändringar i avfallslagen och är också förenlig med införandelagen. Den anmälningstid inom vilken kommunerna ska underrättas blir inte heller förlängd till 12 månader, eftersom remissvaren var tudelade även i denna fråga. Med anledning av remissvaren bearbetades propositionens motivering och konsekvensbedömning i flera

avseenden. För att undvika missförstånd ströks i motiveringen konstaterandena av att det kommunala avfall som uppkommer vid boende i anslutning till social- och hälsovårdstjänster hör till kommunens ansvar samt av att uthyrningen av lokaler kan anses vara en del av kommunens förvaltning och servicefunktioner under övergångsperioden. I motiveringen förtydligades det ansvar för att ordna tjänster i Nyland som följer av social- och hälsovårdsreformen.

Efter remissbehandlingen gjordes det också andra ändringar i propositionen. Paragrafens lydelse ändrades så att den blev tydligare och mer konsekvent med 32 § i avfallslagen. Till paragrafen fogades dessutom för tydlighetens skull utöver välfärdsområdet också en hänvisning till välfärdssammanslutningen.

7 Specialmotivering

32 a §. *Ordnande av hanteringen av kommunalt avfall i samband med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet.* Det föreslås att det till avfallslagen fogas en ny 32 a §, i vilken ingår en övergångsbestämmelse som anknyter till reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Enligt 1 mom. ska kommunen ordna hanteringen av kommunalt avfall från välfärdsområdets och välfärdssammanslutningens förvaltning och servicefunktioner fram till den 31 december 2025. Paragrafen innehåller en hänvisning till lagen om välfärdsområden, i vilken det föreskrivs om välfärdsområdets verksamhet och om välfärdsområdenas möjlighet att genom avtal bilda välfärdssammanslutningar. HUS-sammanslutningen, som bildats av Nylands välfärdsområden, är en sådan välfärdssammanslutning som avses i 58 § i lagen om välfärdsområden. Det kommunala avfall som uppkommer inom dess förvaltning och servicefunktioner ska också omfattas av övergångsbestämmelsen.

Den föreslagna övergångstiden på tre år grundar sig på den övergångstid som föreskrivs i 22 § i införandelagen och med stöd av vilken kommunerna förpliktas att hyra ut lokaler för social- och hälsovården och räddningsverksamheten till välfärdsområdena till utgången av 2025. Övergångstiden är också förenlig med den övergångstid som tillämpats i fråga om de tidigare ändringar i avfallslagen som gäller ansvarsfördelningen för hanteringen av kommunalt avfall (t.ex. 445/2018).

Övergångsbestämmelsen tillämpas endast på i 6 § i avfallslagen avsett kommunalt avfall från välfärdsområdets och välfärdssammanslutningens (nedan *välfärdsområdet*) förvaltning och servicefunktioner. dvs. på avfall som till sin beskaffenhet är jämförbart med avfall som uppkommer vid boende. Avfallsinnehavaren har redan i nuläget ansvaret för att ordna hanteringen av annat avfall som uppkommer i verksamheten, såsom vävnadsavfall från hälso- och sjukvården, skärande och stickande avfall samt läkemedelsavfall och annat farligt avfall.

Under övergångstiden ska kommunens ansvar gälla ordnandet av hanteringen av nämnda avfall oberoende av ägar- eller hyresarrangemangen för lokalen eller om det inom området används i 36 § i avfallslagen avsedd kommunalt anordnad avfallstransport eller i 37 § i den lagen avsedd avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar.

Övergångsbestämmelsen inverkar inte på tillämpningsområdet för sådant i 32 § 1 mom. 1 punkten i avfallslagen avsett avfall från boende som kommunen ansvarar för.

Välfärdsområdet får i egenskap av avfallsinnehavare ordna avfallshanteringen på sina fastigheter före utgången av övergångsperioden enligt 28 § i avfallslagen. Välfärdsområdet ska då skriftligen underrätta kommunen i fråga om saken sex månader innan ordnandet av avfallshanteringen inleds. I praktiken ska anmälan i allmänhet göras till den aktör som ansvarar för den

kommunala avfallshanteringen, alltså kommunens avfallsanläggning. Tidsfristen på sex månader ger kommunen tid att vidta behövliga arrangemang på grund av det minskade avfallshanteringsansvaret, t.ex. i avtal som gäller transport och behandling av avfall. Anmälan kan gälla allt kommunalt avfall som uppkommer i välfärdsområdets verksamhet eller en viss typ av kommunalt avfall som samlas in separat. Det vore bra att välfärdsområdet underrättade kommunen inte bara om anmälningstiden utan också om sina planer att börja ordna avfallshanteringen. För att ansvaret för att ordna avfallshanteringen ska överföras på ett smidigt sätt är det viktigt att kommunen och välfärdsområdet samarbetar i frågan.

I 2 mom. föreskrivs det att vad som i avfallslagen och miljöskyddslagen föreskrivs om kommunalt avfall från kommunens förvaltning och servicefunktioner på motsvarande sätt ska tillämpas också på kommunalt avfall från välfärdsområdets förvaltning och servicefunktioner så länge som kommunen ansvarar för ordnandet av hanteringen av det nämnda avfallet. Så ska exempelvis de avfallshanteringsföreskrifter som kommunen meddelat med stöd av avfallslagens 91 § och som gäller avfall från verksamhet som avses i 32 § också gälla avfall från välfärdsområdet. Även i avfallslagens 19, 35, 37, 41, 49 a, 93, 109 och 110 § finns det bestämmelser om kommunalt avfall som kommunen ansvarar för. I 58 § i miljöskyddslagen finns det bestämmelser om villkor som meddelas i miljötillstånd. De villkor som anges i tillståndet kan också gälla hantering av kommunalt avfall som uppkommer inom välfärdsområdet.

145 a §. Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter. Paragrafens 1 mom. ändras så att den begränsning av tillämpningsområdet ”till och med den 31 december 2029” som ingår i momentet slopas. I 1 mom. föreslås dessutom författningstekniska ändringar som inte inverkar på paragrafens innehåll. Det föreslås att 2 mom. upphävs. Till följd av ändringarna sjunker gränsen för försäljning till utomstående inom den kommunala avfallshanteringen inte till 5 procent vid ingången av 2030, utan förblir på nuvarande 10 procent också vid ingången av 2030. Paragrafens 3 mom. förblir oförändrat.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft så snart som möjligt hösten 2022 och senast den 1 januari 2023.

9 Verkställighet och uppföljning

Propositionen innehåller inga särskilda åtgärder i anslutning till verkställigheten. Konkurrens- och konsumentverket utövar i enlighet med 4 a kap. i konkurrenslagen tillsyn över att den offentliga och den privata näringsverksamheten har jämlika konkurrensförutsättningar och följer med stöd av det utvecklingen av konkurrensen och konkurrensneutraliteten också när det gäller hanteringen av kommunalt avfall.

10 Samband med andra propositioner

Propositionen bedöms inte ha samband med andra propositioner. En annan proposition som gäller ändring av avfallslagen (RP 141/2022 rd) behandlas för närvarande i riksdagen. Genom den propositionen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (det s.k. direktivet om engångsplast). Genom den propositionen ändras andra paragrafer i avfallslagen än de som föreslås bli ändrade genom denna proposition.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den övergångstid som anknyter till social- och hälsovårdsreformen har betydelse med tanke på tillgodoseendet av egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Enligt övergångsbestämmelsen ska kommunerna fortsätta ordna hanteringen av kommunalt avfall för välfärdsområdena i högst tre år. Välfärdsområdet kan dock åta sig avfallshanteringen innan övergångstiden löper ut genom att underrätta kommunen om detta sex månader på förhand. Kommuner och kommunala avfallsanläggningar skaffar avfallstransporttjänster av privata avfallshanteringsföretag och avtalen ingås i allmänhet för 3–5 år. När ansvaret överförs till välfärdsområdet ska välfärdsområdets kommunala avfall avskiljas från de gällande avtal som kommunen har med privata avfallshanteringsföretag. Det är möjligt att man i vissa sällsynta fall också måste säga upp avtal, om det inte är ändamålsenligt att förlänga avtalet efter det att välfärdsområdets kommunala avfall har avskilts från avtalet. I gengäld blir den del av entreprenaderna som avskiljs från kommunens avtal föremål för ny konkurrensutsättning när välfärdsområdet åtar sig avfallshanteringen, varvid de företag som förlorat entreprenader kan delta i konkurrensutsättningen och åter tilldelas en del av dem.

Egendomsskyddet enligt grundlagen tryggar varaktigheten i avtalsförhållanden och bottnar i tanken att skydda berättigade förväntningar i ekonomiska frågor. Enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis är förbudet mot retroaktiva ingrepp i avtalsförhållandens okränkbarhet inte absolut (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II, GrUU 37/1998 rd, s. 2/I). Enligt grundlagsutskottet har skyddet för berättigade förväntningar ansetts omfatta rätten att lita på att lagstiftningen om de rättigheter och skyldigheter som är viktiga för avtalsförhållandet består och att denna typ av frågor inte kan regleras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar parternas ställning (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 21/2004 rd, s. 3/I). I detta sammanhang är det för den konstitutionella bedömningen av ingripandet i avtalsförhållanden också relevant att avfallshanteringsföretagarna är verksamma inom en mycket reglerad sektor. Företag som bedriver verksamhet på en starkt reglerad marknad på grund av välgående allmänna intressen kan enligt grundlagsutskottet inte med fog förvänta sig att lagstiftningen under alla förhållanden förblir oförändrad (GrUU 24/2021 rd, stycke 14 och de utlåtanden av grundlagsutskottet som nämns där).

I entreprenadavtal som gäller avfallstransport tillåts vanligen ett variationsintervall på 10 % i fråga om mängden avfall som transporteras. Det har bedömts att bortfallet av välfärdsområdenas avfallsmängd i de flesta transportavtal hålls inom detta variationsintervall. Det är ändå möjligt att variationen i fråga om en del avtal är större än 10 %. Ändringar av avtalen leder i viss mån till ekonomiska förluster för privata transportföretag. Med tanke på skyddet för berättigade förväntningar är det viktigt att det i lagen föreskrivs om en övergångstid, så att de privata avfallshanteringsföretagen och kommunerna har tid på sig att anpassa verksamheten till de förändrade förhållandena. I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis har en tillräcklig övergångstid i motsvarande situationer ansetts vara 3–4 år (GrUU 58/2010 rd, GrUU 41/2010 rd, GrUU 36/2010 rd). Den föreslagna övergångstiden på tre år är således inte problematisk med tanke på grundlagen. Om välfärdsområdet utnyttjar tiden på sex månader för att förbereda ett avskiljande, blir det aktuellt att ändra avtalen innan övergångstiden på tre år löper ut. Eftersom den avfallsmängd som avskiljs från entreprenadavtalen enligt uppskattning är relativt liten och den åter kan tilldelas vid konkurrensutsättning som ordnas av välfärdsområdet kan inte heller en kortare övergångstid anses försämrat avtalsparternas ställning i oskäligt hög grad.

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

Kläm

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

Lag

om ändring av avfallslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i avfallslagen (646/2011) 145 a §, sådan den lyder i lag 445/2018, och
fogas till lagen en ny 32 a § som följer:

32 a §

Ordnande av hanteringen av kommunalt avfall i samband med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet

Kommunen ska ordna hanteringen av kommunalt avfall från de i lagen om välfärdsområden (611/2021) avsedda välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas förvaltning och servicefunktioner till och med den 31 december 2025. Med avvikelse från detta får välfärdsområdet och välfärdssammanslutningen ordna hanteringen av sådant kommunalt avfall enligt 28 § genom att skriftligen underrätta kommunen om detta minst sex månader innan ordnandet av avfallshanteringen inleds.

Vad som i denna lag och i miljöskyddslagen föreskrivs om kommunalt avfall från kommunens förvaltning och servicefunktioner tillämpas också på kommunalt avfall från välfärdsområdets och välfärdssammanslutningens förvaltning och servicefunktioner så länge som kommunen ansvarar för ordnandet av hanteringen av sådant avfall.

145 a §

Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter

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

I övrigt iakttas lagen om offentlig upphandling och koncession.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 6 oktober 2022

Statsminister

Sanna Marin

Miljö- och klimatminister Maria Ohisalo

Lag

om ändring av avfallslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i avfallslagen (646/2011) 145 a §, sådan den lyder i lag 445/2018, och
fogas till lagen en ny 32 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

32 a §

Ordnande av hanteringen av kommunalt avfall i samband med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet

Kommunen ska ordna hanteringen av kommunalt avfall från de i lagen om välfärdsområden (611/2021) avsedda välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas förvaltning och servicefunktioner till och med den 31 december 2025. Med avvikelse från detta får välfärdsområdet och välfärdssammanslutningen ordna hanteringen av sådant kommunalt avfall enligt 28 § genom att skriftligen underrätta kommunen om detta minst sex månader innan ordnandet av avfallshanteringen inleds.

Vad som i denna lag och i miljöskyddslagen föreskrivs om kommunalt avfall från kommunens förvaltning och servicefunktioner tillämpas också på kommunalt avfall från välfärdsområdets och välfärdssammanslutningens förvaltning och servicefunktioner så länge som kommunen ansvarar för ordnandet av hanteringen av sådant avfall.

145 a §

145 a §

Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter

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

Med avvikelse från vad som föreskrivs om procentandelar och begränsningar i euro som tillämpas på anknutna enheter enligt 15 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och

Gällande lydelse

som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter, ska *till och med den 31 december 2029* den procentandel som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering uppgå till tio, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.

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

I övrigt iakttas lagen om offentlig upphandling och koncession.

Föreslagen lydelse

koncession och på upphandlande enheter enligt 16 § 1 mom. i den lagen, ska den procentandel som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering uppgå till tio, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.

I övrigt iakttas lagen om offentlig upphandling och koncession.

Denna lag träder i kraft den 20 .