

Asia: VN/12570/2024

Utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen

Utlåtande

33 § Kommunal avfallshantering i andra hand

Nuvarande skrivning om gränsvärdet för användning av dataplattformen för avfallshantering i andra hand.

Nuvarande lag sätter gränsen för mindre avfallshanteringstjänst till 2 000 euro per år. Gränsen är mycket låg och godtycklig och har varit oförändrad sedan bestämmelsen infördes i avfallslagen 2019. Ur ett praktiskt perspektiv vore det lämpligt att höja värdet till 10 000 euro per år. Det skulle göra det smidigare för små företag att uträtta sina ärenden på återvinningsstationer utan en överdimensionerad byråkrati, samtidigt som den totala summan (ca 800 € per månad) är en så liten summa, att många privata avfallsföretag inte fokuserar så mycket på så små kunder.

Skrivning om att publicera anbudsbegäran om behovet av avfallshanteringstjänst på dataplattformen.

För privata företag som innehar avfall, är avfall ett litet biflöde i verksamheten och inte en betydande av verksamheten. Företag har inte lust eller tid att vänta i 2 veckor på ifall de får lämna avfall till kommunalägda avfallsbolag. Avfallshanteringsbolagens erfarenhet är att företag undviker att använda dataplattformen och kan inte uppmuntras till att använda den. I praktiken är användningen av plattformen minimal. Regeringen borde erkänna de verkliga förhållandena och se dataplattformen som ett misslyckat experiment. Kravet på att använda dataplattformen borde tas bort, den är onödigt byråkrati som inte tjänar något syfte.

Utökad byråkrati ökar risken för att avfall hamnar i naturen, när företag inte lägger tid på påhittad och komplicerad byråkrati.

Skrivningen om att avfallsinnehavaren avslår de anbud som lämnats in vid anbudsbegäran och lämnar in en begäran om kommunal avfallshantering i andra hand, samt att orsakerna till avslaget ska motiveras i dataplattformen.

Staten bör inte diktera av vem ett privat företag ska köpa avfallshanteringstjänster, så länge tjänsten uppfyller avfallshandlingens kvalitetskrav. Skrivningen ökar återigen byråkratin och tvingar privata företag till invecklade förfaranden och att köpa dyrare avfallshanteringstjänster från privata avfallsföretag, när privata avfallsföretag höjer sina priser när kommunägda avfallshanteringsbolag inte får erbjuda tjänsten.

Skrivningen att det avtal som ingås om avfallshantering i andra hand ska till väsentliga delar motsvara den anbudsbegäran som har publicerats på dataplattformen.

Detta ökar återigen byråkrati, kostnader och övervakning, utan att tjäna något legitimt syfte. Varken kommunägda avfallshanteringsföretag eller tillsynsmyndigheterna har resurser att övervaka saken.

Skrivningen att kommunen ska lämna in uppgifter om avfallshantering i andra hand till dataplattformen.

Kravet höjer produktionskostnaderna på ett konstgjort sätt för det kommunägda avfallshanteringsbolaget och ökar byråkratin. Det kommunägda avfallshanteringsbolaget försätts också i en orättvis position jämfört med privatägda avfallsföretag, som inte är skyldiga att rapportera motsvarande uppgifter om sin verksamhet.

Kravet tjänar inget syfte.

36 § Kommunalt anordnad avfallstransport

Skrivningen att vid kommunalt anordnad avfallstransport ska kommunen upphandla avfallstransporttjänster genom att konkurrensutsätta tjänsterna med iakttagande av lagen om offentlig upphandling och koncession.

Som vi förstår gäller skrivelsen fastighetsinsamling och inte avfallshanteringsbolagets interna transporter.

Skrivningen om tvångsupphandling strider mot grundlagen, eftersom kommunens ansvar att ordna tjänster också inkluderar rätten att besluta produktionsmetod, dvs. möjligheten att producera en tjänst som eget arbete. Det är en väsentlig del av det kommunala självstyret.

Tvångsupphandlingsklausulen är även en principfråga, eftersom det kan betraktas som ett prejudikat, som skulle göra det möjligt för regeringen att införa tvångsupphandlingsklausuler för kommuner också inom andra sektorer.

Tvångsupphandling av avfallstransporter ingår inte heller i regeringsprogrammet.

Marknaden kan vara koncentrerad också när det finns 2-3 anbudsgivare. Konkurrens- och konsumentverket har konstaterat att utan egen produktion är den offentliga sektorn utlämnad till en koncentrerad marknad. Det att avfallshanteringsbolaget har möjlighet att utföra transporter som eget arbete, har i sig pressat transportföretag att erbjuda bättre service. Om

avfallshanteringsföretag nekas möjligheten att utföra transporter som eget arbete, är det säkert att transportkostnaderna kommer att stiga. Kravet på att kommuner ska förbereda sig och upprätthålla beredskap för exceptionella omständigheter stöder också egna fordon.

De områden i Finland, som utfört transporter som eget arbete, har gjort det för att verksamheten blir smidigare, försörjningsberedskapen är bättre och tjänsten förmånligare. I Sverige och Norge har allt fler avfallshanteringsbolag övergått till egna transportfordon, eftersom verksamheten är smidigare, försörjningsberedskapen bättre och transporterna förmånligare, än vad privata transportföretag erbjuder. Redan enkel företagsekonomi visar att om man har en heltidsuppgift (dvs. full utnyttjandegrad) är det förmånligare att producera tjänsten själv, jämfört med att betala ett annat företag som därtill får avkastning.

Avfallshantering handlar om att ge invånarna kostnadseffektiv avfallshantering som skyddar miljön. Målsättningen kan inte vara, att göra inkomstöverföringar från invånarna till privata företag, som ett slags dold företagssubvention och en mjölkko för ett litet antal företag. Förslaget ökar avfallskostnaderna för kommuninvånarna.

Nuvarande skrivning att transportupphandlingarna ska konkurrensutsättas i delar så att fler än ett företag kan väljas som tjänsteproducent.

I praktiken kan privata företag kringgå paragrafen genom att koncernens dotterbolag har egen transportflotta, avfallshanteringsbolaget kan inte hindra att samma koncern exempelvis skulle vinna alla entreprenadområden. Ofta i upphandlingarna är det näst lägsta entreprenadanbudet betydligt högre än det lägsta anbudet, vilket innebär att det kan bli dyrt att välja flera olika avfallstransportföretag. Ekorosk har sannolikt med de minsta entreprenadområdena i Finland, där målsättningen är att ett entreprenadområde skulle motsvara ett fordon som kör i två skift, fem dagar i veckan. Men ur operativt perspektiv vore det bättre om ett entreprenadområde motsvarade minst 2-3 fordon. Det finns exempel i Finland där man försökt dela upp entreprenader i onaturligt för små delar, vilket har inneburit att inga anbud getts, eftersom entreprenadområdena är så små att de inte intresserar någon transportföretagare.

Skrivningen försvarar inte entydigt kommuninvånarens intressen.

44 § Bokföring över avfallshanteringstjänster samt transportörens skyldighet att lämna uppgifter

Skrivningen att omsättningen och det ekonomiska resultatet av avfallshantering i andra hand ska specificeras i bokföringen och en separat kalkyl utarbetas. Ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden ska redovisas separat.

Skrivningen ökar den administrativa bördan för kommunägda avfallshanteringsbolag och ökar produktionskostnaderna på ett konstgjort sätt. Det försätter också kommunägda avfallshanteringsbolag i en orättvis position gentemot privatägda avfallsföretag, som inte är skyldiga att delge motsvarande information om sin verksamhet. Kravet tjänar inget syfte.

Skrivningen att avfallstransportören ska ge mottagaren uppgifter om avfallets ursprung.

Kommunägda avfallshanteringsbolag vill veta varifrån avfallet kommer, men avfallstransportföretagen vill inte att de kommunägda avfallshanteringsbolagen skall veta varifrån

företagsavfallet kommer. Privata avfallsbolag vill att de kommunägda avfallshanteringsbolagen har så splittrad bild som möjligt av marknaden och att de inte ska kunna kontakta företagen som innehar avfall. I praktiken är det svårt att få information om det verkliga ursprunget, och det är inte möjligt att verifiera informationen. Därtill uppstår praktiska svårigheter att utreda sorteringsfel samt risker att återvinna avfall med okänt ursprung.

Varken tillstånds- och tillsynsverket eller den kommunala miljöskyddsmyndigheten har på basen av erfarenhet tillräckliga resurser för övervakningen.

78 § Kommunal avfallsavgift

Skrivningen att avgiften för avfallshantering i andra hand bör innehålla en skälig avkastning.

Ekorosks verksamhet baserar sig på att tillhandahålla tjänster för invånarna till självkostnadspris och göra en skälig vinst på företagsavfallet. Då Ekorosk inte delar ut vinsten till sina ägare, så används vinsten från företagsavfallet till att utveckla avfallshanteringen och hålla invånarnas avfallskostnader lägre.

Företagsavfall genererar inte bara en direkt vinst, utan företagsavfall minskar generellt också avfallets kostnader per ton, eftersom de fasta kostnaderna kan fördelas över en större tonmängd. Därför är det inte entydigt, när man granskar olika avfallshanteringsbolag, hur högt företagsavfallspriset borde vara, för att mottagandet av företagsavfallet ska vara lönsamt. Ofta är det värt att ta emot majoriteten av företagsavfallet, jämfört med att företagsavfallet inte tas emot (vilket åtminstone höjer kostnaden per ton för hushållen). Det förblir oklart vilken myndighet som objektivt kan bedöma att avkastningen på företagsavfallet varit tillräckligt bra.

Skrivningen att avkastningen från avfallsavgifterna ska användas för tillhandahållandet och utvecklandet av avfallshanteringstjänster.

Redan nu, enligt avfallsslagens 78 § andemening och regeringspropositionen 199/2010:s förklaring bör avfallsbolag inte betala dividend till sina ägare. I vilket fall som helst bör det stödjas att saken skrivs ännu tydligare i avfallslagen, att avfallsavgifter inte får användas som dold beskattning. I värsta fall skulle dold beskattning exempelvis leda till att infrastrukturen får en reparationsskuld, om pengarna istället användes för utbetalning av dividend.

124 § Inspektioner och tillsynsplaner

Skrivningen att den behöriga tillsynsmyndigheten ska regelbundet och på lämpligt sätt samt i den omfattning som behövs ska inspektera sådan avfallshantering i andra hand som avses i 33 § och som tillhandahålls av kommunen eller ett bolag som avses i 43 §. Tillsynsmyndigheten ska utarbeta en plan för tillsyn över kommunal avfallshantering i andra hand.

Skrivningen ökar byråkratin och är slöseri med resurser, utan att det tillför något mervärde. Skrivningen ökar den administrativa bördan för kommunägda avfallshanteringsbolag och ökar produktionskostnaderna på ett konstgjort sätt. Man försöker skapa ett problem där det inte finns något problem. Varken tillstånds- och tillsynsverket eller den kommunala miljöskyddsmyndigheten har tillräckliga resurser för övervakningen.

145 a § Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter

Skrivningen att den procentandel som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter inom kommunal avfallshantering ska från 1 januari 2030 uppgå till fem.

Det finns ingen grund för en 5 % gräns på utförsäljningen. Procentandelen är så låg, att den äventyrar avfallshanteringsens funktion i Finland.

Enligt förslagets konsekvensbedömning vore det ett bättre alternativ att bibehålla den nuvarande utförsäljningsgränsen på 10 %. EU-domstolens beslut, att dotterbolagens marknadsmässiga försäljning räknas till koncernens utförsäljning, innebär att bibehålla nuvarande 10 % redan är en åtstramning för de kommunalägda avfallshanteringsbolagen. Inom EU är det endast Finland och Polen som avviker från EU:s utförsäljningsgräns på 20% av omsättningen, och det vore bättre både för företagen som innehar avfall och kommuninvånarna, att Finland övergår till den normala utförsäljningsgränsen på 20 %.

Redan de nuvarande begränsningarna på försäljningen av tjänster till företag från år 2016, samt förändringarna på marknaden har inneburit att till exempel Ekorosks intäkter från företagsavfall minskat avsevärt. Vilket höjt kommuninvånarnas avfallshanteringskostnader betydligt samt ökat avfallskostnaderna för företagen i regionen som innehar avfall, eftersom företagen måste välja dyrare tjänster av privatägda avfallsföretag.

På Ekorosks verksamhetsområde kommer 5 % gränsen att innebära att det kommunägda avfallshanteringsbolaget kommer att behöva avvisa företagsavfall. Därmed kommer företagen som innehar avfall tvingas köpa dyrare tjänster från den privata sektorn. Samtidigt kommer sannolikt flera små transportföretag, som använt Ekorosks tjänster, att gå under när Ekorosk inte tar emot deras avfall. Vilket innebär att de måste vända sig till större privata konkurrenter, som prissätter så att det lönar sig för företaget som innehar avfallet att köpa tjänsterna direkt från det större företaget. Det finns även en risk att vissa företag i glesbygdsområden blir utan avfallshanteringstjänster, när de inte är kommersiellt tillräckligt attraktiva för den privata sektorn.

I Finland uppstår årligen ca 122 000 000 ton avfall på den fria marknaden, inklusive gruvsdrift. Samhällsavfall utgör ca 2 800 000 ton, och när man drar bort producentansvaret, återstår ca 1 500 000 ton år på kommunernas ansvar. Om vi som exempel skulle anta att priset per ton vore identiskt för alla avfallsslag, skulle en 20 % utförsäljningsgräns innebära att de kommunägda avfallsbolagen kunde ta emot ca 300 000 ton företagsavfall per år. Därefter skulle det fortfarande finnas kvar ca 121 700 000 ton avfall för privata aktörer. Med andra ord kan man inte påstå att de kommunägda avfallsbolagen är en marknadsstörning.

Exempelvis mängden brännbart avfall på marknaden varierar enligt konjunkturer och världsläget. Samtidigt varierar kapaciteten att bränna avfall med vädret och energipriserna. En lägre utförsäljningsgräns kan leda till att avfallsförbränningsanläggningarna får brist på brännbart avfall och måste importera mer från utlandet, medan finska företag samtidigt kan tvingas exportera sitt avfall utomlands för förbränning.

Om de kommunägda avfallsbolagen får en mindre mängd avfall kan det också försvaga kommunernas vilja att investera i större nödvändiga infrastrukturprojekt, projekt som den privata sektorn generellt inte varit villiga att investera i.

Skrivningen med avvikelse från vad som i 15 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling föreskrivs om upphandlande enheters minimiägarandel, tillämpas inte kravet på en minimiägarandel på 10 procent på anknutna enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering.

Skrivningen bör understödvas och som konstaterades redan under beredningen av upphandlingslagen, skulle ett krav på minst 10 % ägarandel orsaka stort tryck på förändringar, och det är möjligt att avfallshanteringen inte skulle fungera alls på många områden i Finland under en längre tid.

Ikraftträdandebestämmelse

Motiveringarna till övergångstiderna är bristfälliga och effekterna (bl.a. på tjänstetillgänglighet, kostnader eller ekonomi) har inte utretts. Övergångstiderna är för korta, särskilt gällande tvångsupphandling.

Kommentarer om granskningen av förslagets huvudsakliga konsekvenser

Skrivningen att intäkterna från avfallsavgifter ska användas för att upprätthålla och utveckla avfallshanteringstjänster är bra. Skrivningen om att med avvikelse från vad som i 15 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling föreskrivs om upphandlande enheters minimiägarandel, tillämpas inte kravet på en minimiägarandel på 10 procent på anknutna enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering, är också bra.

I övrigt kommer effekterna av förslagen att försvaga avfallshanteringen och öka avfallskostnaderna för kommuninvånarna och företagen som innehar avfall.

Kommentarer om granskningen av andra genomförandelalternativ

Det är svårt eller omöjligt för kommunägda avfallshanteringsbolag att bedöma marknadssituationen eller marknadsbristen i varje enskilt fall.

Kommentarer om avsnittet om förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Enligt grundlagsutskottet är grunden för kommunalt självstyre, såsom den garanteras i grundlagen, att få bestämma om hur de uppgifter som kommunen svarar för ska produceras. Att ordna avfallstransporter är en lagstadgad uppgift för kommunen, och metoden för hur den ska organiseras kan inte regleras genom vanlig lag.

Tvångsupphandlingsparagrafen är dessutom en principfråga, eftersom det kan beaktas som ett prejudikat, som skulle göra det möjligt för regeringen att börja stifta tvångsupphandlingsklausuler åt kommunerna också inom andra områden, i strid med grundlagen.

Annat att beakta

I lagförslaget driver man främst intressen för en handfull privatägda avfallsföretag, och som betalare ställer man kommuninvånarna och övriga företag. Det blir mer komplicerat för företag som innehar avfall att använda kommunägda avfallshanteringsbolags tjänster, och produktionskostnaderna höjs på ett konstgjort sätt.

Förslaget ökar byråkratin utan att tillföra något mervärde, trots att regeringen tidigare sagt att den vill minska byråkratin.

Ur ett nationalekonomiskt perspektiv är förslagen mestadels dåliga, eftersom de innebär att samhället suboptimerar avfallshanteringen.

Förslaget syftar till, baserat på ideologi, att privatisera vinster och socialisera kostnader.

Östman Michael
Ab Ekorosk Oy