

2019-03-05

Till kommun- och stadsstyrelserna
och samkommunernas styrelser

Kommunens ansvar för att ordna avfallshantering ändrades 1.1.2019

Ändringar i avfallslagen

Ändringarna i avfallslagen (646/2011) trädde i kraft 1.1.2019. Ändringar gjordes i två paragrafer, 32 § 1 mom. och 42 § 1 mom., och en ny paragraf, 145 a §, infördes.

Ändringarna innebär att kommunens avfallshanteringsansvar har minskat. När det gäller hanteringen av kommunalt avfall ska kommunen nu ansvara för avfall från boende och från kommunal förvaltnings- och serviceverksamhet. Ändringarna trädde i kraft strax i början av 2019 i områden med avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar. I områden med kommunalt anordnad avfallstransport träder ändringarna i kraft under en övergångsperiod på högst tre år från det att lagen trädde i kraft (senast 1.1.2022). Med anledning av avgränsningen av ansvarsfördelningen gjordes det också ändringar i lagen när det gäller möjligheten till undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering.

Med avvikelse från vad som sägs i upphandlingslagen (lagen om offentlig upphandling och koncession, 1327/2016) föreskrivs det från år 2019 i avfallslagen också om en gräns för försäljning till utomstående när det gäller verksamhet på marknadsvillkor. Gränsen tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering. Gränsen på 500 000 euro för verksamhet på marknadsvillkor tillämpas inte alls på kommunägda avfallsbolag. För avfallsbolagen är gränsen för försäljning till utomstående 10 procent till utgången av 2029 och efter det sjunker den till 5 procent.

Bakgrund

I lagen om ändring av avfallslagen (445/2018) är det fråga om ändringar i första fasen. Ändringarna i andra fasen ligger hos riksdagen och gäller reglering av en dataplattform för avfall och biflöden.

Ändringen av avfallslagen bygger på en skrivning i statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram enligt vilken avfallslagen (646/2011) ska ändras så att kommunernas ensamrätt enligt avfallslagen begränsas till avfall från boende, dock med beaktande av regionala särdrag. Lagändringen beaktar också riksdagens följande uttalanden i samband med stiftandet av upphandlingslagen:

1. Riksdagen förutsätter att statsrådet försäkras sig om att de anknutna enheter som ägs av eller där bestämmande inflytande utövas av offentliga samfund har möjlighet att fullgöra sina skyldigheter på ett sätt som överensstämmer med upphandlingslagstiftningens syften.

3. Riksdagen förutsätter att statsrådet vid behov vidtar åtgärder för att precisera lagstiftningen inom de olika sektorerna och då särskilt beaktar verksamhetsförutsättningarna för avfallshanteringsbranschen och social- och hälsovården.

Lagberedarna lyfte också fram behovet att precisera bestämmelserna om kommunens avfallshanteringsstjänster i andra hand. Miljöministeriet beslutade ändå dela upp ändringen av avfallslagen i två separata faser. I första fasen ändras ansvarsfördelningen inom hanteringen av kommunalt avfall och bestämmelserna i upphandlingslagen preciseras. I andra fasen preciseras bestämmelserna om kommunens avfallshantering i andra hand och kommunens bokföring, och det införs bestämmelser om en dataplattform för avfall och biflöden.



I detta cirkulär behandlas hur ändringen av avfallslagen påverkar den kommunala avfallshandlingen. Vid behov skriver vi fler tillämpningsanvisningar.

Ändringar i kommunens ansvar för avfallshandlingen

Enligt den ändrade 32 § i avfallslagen begränsas kommunens ansvar för att ordna hantering av kommunalt avfall till

- avfall från boende
- kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet
- sådant kommunalt avfall från affärslokaler som samlas in på fastigheten tillsammans med annat avfall som hör till kommunens organiseringsansvar samt
- annat kommunalt avfall som samlas in tillsammans med avfall som hör till kommunens organiseringsansvar inom ramen för ett områdesvist sopsugsystem eller något motsvarande fast insamlingssystem.

Avfallslagens 32 § 2–4 mom. har inte ändrats. Kommunen ska fortfarande ordna mottagningen och behandlingen av farligt avfall från boende. Kommunen är också ansvarig för att ordna mottagningen och behandlingen av farligt avfall från jord- och skogsbruket, om det inte är fråga om oskäligen avfallsmängder.

I och med lagändringen har kommunen inte längre ansvar för kommunalt avfall från privata social- och hälsovårdstjänster och privat utbildningsverksamhet och inte heller för kommunalt avfall från andra offentliga aktörer än kommuner, bl.a. statens och församlingars förvaltnings- och serviceverksamhet. I fortsättningen är det avfallsinnehavaren själv som ska ordna hanteringen av detta avfall (AvfallsL 28 §).

Kommunen ansvarar fortfarande för kommunalt avfall från kommunens social- och hälsovård och utbildningsverksamhet, eftersom funktionerna hör till kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet. Kommunen ska ordna avfallshandlingen så länge som kommunen organiserar tjänsterna i fråga.

Kommunens skyldighet att enligt sin kapacitet ordna avfallshandling i andra hand kvarstår, om det råder brist på privata tjänster (AvfallsL 33 §). Kommunens andrahandskyldighet gäller annat avfall än det som avses i 32 §. Då kommunens primära skyldighet minskar, ökar kommunens skyldighet att ordna avfallshandling i andra hand. I fortsättningen gäller denna också kommunalt avfall från andra offentliga aktörer än kommuner, samt kommunalt avfall från privat social- och hälsovård och utbildningsverksamhet.

Undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshandling

Avfallslagens 42 § 1 mom. har ändrats så att bestämmelsen motsvarar kommunens ändrade avfallshandlingsansvar (32 § 1 mom.). Samtidigt lindras i viss mån förutsättningarna för att bevilja undantag jämfört med nuläget. Möjligheten till undantag från skyldigheten att överlämna avfall till den avfallshandling som kommunen ordnar gäller endast kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet. Den som söker undantag kan exempelvis vara en liten kommunal filial som är hyresgäst i en privat affärsfastighet, där avfallet främst kommer från näringslivet och där fastighetsägarens sköter avfallshandlingen.

Avfallshandlingsmyndigheten kan bevilja undantag om det som helhet betraktat är befogat för ordnande av fastighetens avfallshandling och leder till ett minst lika gott slutresultat med tanke på prioriteringsordningen som vid kommunal avfallshandling och detta inte medför någon fara eller skada för miljön eller hälsan. Undantag kan på de villkor som anges i paragrafen framöver beviljas också sådana fastigheter där det uppkommer endast kommunalt avfall. Tidigare var förutsättningen att också annat avfall än kommunalt avfall skulle uppkomma på fastigheten.

Avfallsinnehavaren ska söka undantag för varje enskild fastighet och ansökningarna behandlas fastighetsvis. Beslutet fattas för högst fem år.

Alldeles som i dag ska en avfallsinnehavare som blivit befriad årligen lämna uppgifter till den kommunala avfallshandlingsmyndigheten om typen och mängden av avfall som uppkommit i verksamheten och om leveransplatserna och behandlingssättet. Avfallsinnehavaren har rätt att när som helst igen ansluta sig till den kommunalt anordnade avfallshandlingen och då är kommunen skyldig att erbjuda avfallshandlingstjänster till avfallsinnehavaren.

Märk väl att möjligheten till undantag inte gäller avfall från boende. Undantag kan därmed inte beviljas boendetjänster inom kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet, till exempel skolhem eller socialväsandets boenden och serviceboenden.

Försäljning på marknadsvillkor inom ett avfallsbolag som är anknuten enhet till kommunen

Avfallslagen har en ny paragraf, 145 a §: Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter. Med avvikelse från vad som sägs i upphandlingslagen föreskrivs det från år 2019 i avfallslagen också om en gräns för försäljning till utomstående när det gäller verksamhet på marknadsvillkor. Gränsen tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering (i praktiken kommunernas egna avfallsbolag).

Hos kommunägda avfallsbolag är gränsen för försäljning till utomstående 10 procent från 1.1.2019 till 31.12.2029. Gränsen sänks till 5 procent 1.1.2030. Upphandlingslagens gräns på 500 000 euro för verksamhet på marknadsvillkor tillämpas inte alls på avfallsbolag. Gränserna för försäljning till utomstående tillämpas på sådana av kommunen ordnade tjänster som gäller insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall.

Ett avfallsbolag som sköter kommunens serviceuppgifter ska vara anknuten enhet till kommunen för att i enlighet med 43 § i avfallslagen kunna producera kommunens lagstadgade avfallshanteringstjänster enligt samma lag. Därmed får ett kommunalt avfallsbolag inte ha en försäljning till utomstående som överstiger de maximala gränserna. Om ett kommunalt avfallsbolag överskrider den tillåtna gränsen för försäljning till utomstående och förlorar sin ställning som anknuten enhet, återgår avfallslagens alla serviceuppgifter inom avfallshanteringen på ägarkommunen som ska sköta dem själv eller konkurrensutsätta dem i enlighet med upphandlingslagen. Serviceuppgifterna omfattar förutom insamling, transport och behandling av avfall också fakturering av avfallsavgifter och avfallsrådgivning samt övriga anknytande administrativa uppgifter.

På anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering tillämpas bestämmelserna i upphandlingslagen, med undantag för gränserna för försäljning till utomstående. De övriga villkoren beträffande anknutna enheter och samarbetet mellan upphandlande enheter liksom grunderna för uträkningen av de i avfallslagen angivna gränserna för försäljning till utomstående bestäms ändå på basis av 15 och 16 § i upphandlingslagen. När procentandelen bestäms ska som grund användas den genomsnittliga totala omsättningen under tre år omedelbart innan kontraktet ingås eller ett annat motsvarande verksamhetsbaserat belopp. Konkurrens- och konsumentverket övervakar med stöd av 15 kap. i upphandlingslagen att bestämmelserna om anknutna enheter iakttas.

Ändringarnas ikraftträdelse och övergångsperiod för det ändrade ansvaret

Lagen trädde i kraft den 1 januari 2019. Om det i en kommun finns avfallstransport som ordnas av kommunen, kan kommunen med stöd av övergångsbestämmelsen fortsätta med avfallstransport enligt ett transportavtal som ingåtts innan lagen trädde i kraft, också i fråga om sådant avfall som kommunen inte längre ansvarar för under den tid avtalet är i kraft, men dock under högst tre år från det att ändringen trädde i kraft. När kommunen gör på detta sätt befrias avfallsinnehavaren under denna tid från skyldigheterna enligt 28 § att ordna avfallshantering.

Märk väl att övergångsperioden i avfallslagen gäller endast i områden där kommunen ordnar avfallstransporten. I de kommuner som har avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar minskar kommunens ansvar genom lagändringen strax i början av 2019. Det innebär att ett kommunalt avfallsverk inom ramen för kommunens primära ansvar enligt 32 § i avfallslagen inte längre kan ta emot kommunalt avfall från privata anordnare av social-, hälsovårds- och utbildningstjänster eller från staten, församlingar och andra offentliga aktörer än kommuner, såvida det inte är fråga om avfall från boende. De ovan nämnda offentliga aktörerna (utom kommunerna) ska själva i fortsättningen konkurrensutsätta hanteringen av sitt kommunala avfall enligt bestämmelserna i upphandlingslagen, om värdet på de avfallshanteringstjänster som behövs överstiger tröskelvärdena i upphandlingslagen. I områden som har kommunalt anordnad avfallstransport ska aktörerna konkurrensutsätta både transport- och behandlingstjänsterna. I områden där fastighetsinnehavaren ordnar transporten ska aktörerna utöver de redan tidigare konkurrensutsatta transporttjänsterna också konkurrensutsätta behandlingen av kommunalt avfall. Offentliga aktörer har dock enligt 33 § i avfallslagen möjlighet att begära att det kommunala avfallsverket sköter avfallshanteringen i andra hand, om utbudet av privata tjänster inte räcker till. Bestämmelsen håller på att ändras och det exakta innehållet är

ännu inte känt. Enligt lagförslaget bör offentliga aktörer logga in på en plattform för avfall och biflöden i början av 2021 om de vill köpa avfallshanterings tjänster av kommunen.

Vid kommunalt anordnad avfallstransport gäller övergångsperioden det avtal som kommunen ingått med den konkurrensutsatta transportföretagaren om varje enskilt entreprenadområde och som är uppgjort innan lagen trädde i kraft, dvs. före 1.1.2019. Avtalet kan fortgå oförändrat till avtalsperiodens slut eller längst till 31.12.2021 när den i avfallslagen bestämda övergångsperioden löper ut. Syftet med övergångsperioden är att delvis skydda kommunen från att vara tvungen att bryta avtalet. Många transportavtal gäller fem år, och därför är skyddet enligt lagen inte till alla delar tillräckligt och det kan hända att kommunernas avfallsverk blir tvungna att betala avtalsstraff. Transportentreprenaderna måste i många fall planeras och konkurrensutsättas på nytt på grund av att grunderna för avtalen ändrats. Det är viktigt att kommunernas avfallsverk ska kunna upphandla transporttjänster enligt en graderad tidsplan som på ett behörigt sätt främjar konkurrensen. Avfallslagen tillåter att det kommunala avfallsverket själv bestämmer om möjligheten att använda övergångsperioden.

Transportavtalen löper ut vid olika tidpunkter och uppgifter om saken ges av det egna kommunala avfallsbolaget. Medan ett avtal är i kraft kan en fastighet på entreprenadområdet, t.ex. en enskild församling, inte ensidigt gå ut ur entreprenaden, utan fastigheten måste fortsätta vara kund hos kommunen tills transportavtalet löper ut, längst till 31.12.2021. När ett visst transportavtal för något entreprenadområde löper ut, ska en fastighet som har omfattats av entreprenaden och som inte längre på basis av avfallslagen omfattas av kommunens avfallshanteringsansvar (32 §) i fortsättningen ordna sin avfallshandling själv. Lagen säger alltså att medan ett transportavtal är i kraft, kan statens eller en församlings fastighet eller till exempel en privat hälsostation inte själv besluta ordna avfallshandlingen på något annat sätt. Men om transportavtalet löper ut innan övergångsperioden gör det, kan kommunen inte ålägga en kund att fortsätta vara kund hos det kommunala avfallsverket om kunden genom lagändringen inte längre omfattas av kommunens ansvar.

I områden med kommunalt anordnad avfallstransport beställer kunden i allmänhet tjänsterna av avfallsverket, och då ansluts kundens fastigheter till avfallsverkets befintliga entreprenadområden. Från 1.1.2019 behöver det inte utarbetas separata avtal om en övergångstid med kunder som efter övergångsperioden i lagen inte längre omfattas av kommunens ansvar, utan kunderna är skyldiga att fortsätta som kund hos kommunen tills transportavtalet löper ut, längst till 31.12.2021.

Kunder som inte längre omfattas av kommunens ansvar kan ha flera olika fastigheter på samma avfallsverks olika entreprenadområden samt dessutom på flera olika avfallsverks områden. Lagändringen ska därmed läsas med tanke på enskilda fastigheter och inte endast med tanke på enskilda kunder. Fastigheter hos kunder som inte längre omfattas av kommunens ansvar lämnar entreprenadområdena med kommunalt anordnad transport allt eftersom entreprenadavtalen löper ut mellan 1.1.2019 och 31.12.2021, och när sedan övergångsperioden på tre år löper ut 31.12.2021 är det kommunala avfallsverket skyldigt att stryka också resten av fastigheterna.

Om landskapsreformen genomförs och organiseringsansvaret för social- och hälsovårdstjänster övergår från kommunerna till landskapen, överförs också ansvaret för att ordna avfallshandlingen vid vårdenheterna. Det gäller dock inte avfall från boende som hör till vårdtjänsterna. Landskapet är en annan offentlig aktör än kommunen och konkurrensutsätter själv handlingen av sitt avfall i enlighet med 28 § i avfallslagen. Men när en enhet som överförs omfattas av en kommunal transportentreprenad som konkurrensutsattes innan ändringen av avfallslagen trädde i kraft 1.1.2019 och som fortsätter efter att landskapen inlett sin verksamhet, tillämpas på enheten den i avfallslagen bestämda övergångsperioden och enheten omfattas av kommunens ansvar längst till utgången av 2021.

Närmare upplysningar:

Tuulia Innala, sakkunnig, tfn 040 572 2120, tuulia.innala@kommunforbundet.fi

Marko Nurmikolu, jurist, tfn 050 406 9494, marko.nurmikolu@kommunforbundet.fi

Lagen om ändring av avfallslagen (445/2018) (Finlex) <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2018/20180445>,

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen (RP 195/2017)

FINLANDS KOMMUNFÖRBUND



Timo Reina
vice verkställande direktör



Jarkko Huovinen
direktör, Regioner och samhällen

