



Avfallstransport som omfattas av kommunens ansvar i Sydvästra Finland

2017

Innehåll

1	System för transport av avfall.....	3
2	System för transport av avfall inom verksamhetsområdet	3
3	Tidigare beslut om transportsystem	4
4	Villkor för avfallstransport som ordnas av fastighetsinnehavaren	4
5	Allomfattande och tillförlitlig tillgång till transporttjänster på skäliga och icke-diskriminerande villkor .	5
5.1.1	Hur fastighetens läge inverkar på tillgången till tjänster.....	5
5.1.2	Hur insolvens påverkar tillgången till tjänster	6
5.1.3	Avfallstransporttjänsternas priser i Sydvästra Finland.....	7
5.1.4	Hur upphandlingspotentialen påverkar transporttjänsternas villkor	10
5.1.5	Hur bristfällig konkurrens påverkar tjänstevillkoren	10
5.1.6	Transporttjänsternas kvalitet.....	11
6	Avfallshanteringens funktion, regional utveckling samt sanitära olägenheter och miljölägenheter .	12
6.1	Främjande av avfallshanteringens allmänna funktion.....	12
6.1.1	Kommunens möjligheter att främja avfallshanteringens funktion.....	12
6.1.2	Besittningsrätt till avfall och parallella avfallshanteringssystem	13
6.2	Stödjande av den regionala utvecklingen av avfallshantering	14
6.3	Konsekvenser för hälsan och miljön.....	15
6.3.1	Lämpligt ordnande av avfallshantering.....	15
6.3.2	Anslutning till kommunens avfallshanteringssystem.....	16
6.3.3	Transporternas effektivitet	17
6.3.4	Åbo yrkeshögskolas logistikutredning	17
6.3.5	Transporternas miljökonsekvenser	19
6.3.6	Investeringar i transportmateriel.....	20
7	Konsekvenser för hushållens, företagens och myndigheternas ställning.....	21
7.1	Konsekvenser för hushållens ställning	21
7.1.1	Valfrihet vid anskaffning av tjänster.....	21
7.1.2	Transporttjänsternas priser i olika transportsystem	22
7.1.3	Genomblickbarhet hos avgifterna och grunderna för dessa	25
7.2	Konsekvenser för myndigheternas ställning.....	25
7.2.1	Avfallshanteringsmyndighetens upprätthållande av transportregistret.....	25
7.2.2	Förfarande med transportdokument vid slamtransporter.....	27
7.2.3	Uppföljning och bedömning av att tjänsteutbudet är skäligt och icke-diskriminerande.....	28
7.2.4	Konsekvenser för myndigheternas arbetsmängd	28
7.3	Konsekvenser för privata företags ställning.....	29
7.3.1	Företag som använder avfallstransporttjänster	29
7.3.2	Konsekvenser för ställningen för de avfallstransportörer som i nuläget är verksamma i regionen ²⁹	
7.3.3	Konsekvenser för små och helt nya företags ställning.....	30
7.3.4	Kommunens ansvar i egenskap av konkurrensutsättare	30
8	Sammanfattning.....	31
8.1	Problem vid transport enligt avtal/transport som fastighetsinnehavaren ordnar.....	31
8.2	Fördelar med kommunalt anordnade transporter	32

1 System för transport av avfall

Kommunen ska sörja för transporten av det avfall den ansvarar för. Enligt avfallslagen kan transportererna skötas antingen som kommunalt anordnad/konkurrensutsatt avfallstransport (36 §) eller genom avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar (37 §).

Vid kommunalt anordnad avfallstransport konkurrensutsätter kommunen insamlingen och transporten av det avfall som hör till dess ansvar från fastigheterna till insamlingsplatsen samt godkänner grunderna för avfallsavgifterna i avfallsavgiftstaxan och avfallsavgifterna per sopkärl. Kommunens avfallsavgifter är offentliga och offentligrättsliga. Vid kommunalt anordnad avfallstransport får endast kommunen eller en avfallstransportör som arbetar för kommunens räkning transportera avfall som omfattas av kommunens organiseringsansvar. Inom samarbetsområdet för Sydvästra Finlands avfallshantering konkurrensutsätter Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab transportentreprenaderna centraliserat och på varje entreprenadområde sköts transportererna av en privat transportföretagare som valts genom konkurrensutsättning. Vid konkurrensutsättning av kommunens avfallstransport ska lagen om offentlig upphandling (348/2007) följas.

Vid avfallstransport som ordnas av fastighetsinnehavaren ordnar fastighetsinnehavaren själv avfallstransportererna för fastigheten genom att ingå ett avtal om tömning av sopkärl med en registrerad transportföretagare. Den avfallsavgift som fastigheten betalar är privaträttslig och grundar sig på ett avtal mellan fastighetsinnehavaren och avfallstransportföretaget. Flera olika transportföretagare som erbjuder transporttjänster kan vara verksamma samtidigt i ett område där transporten ordnas av fastighetsinnehavaren.

2 System för transport av avfall inom verksamhetsområdet

Inom verksamhetsområdet för Sydvästra Finlands avfallshantering transporteras avfall både inom ramen för transport som ordnas av kommunen och så kallad avfallstransport enligt avtal enligt den gamla avfallslagen. Vad gäller fast avfall ser transportsystemområdena ut på följande sätt inom verksamhetsområdet:



Transporten av fast avfall (brännbart avfall, bioavfall och återvinningsbart förpackningsavfall) har ordnats genom kommunalt anordnad avfallstransport i enlighet med 36 § i avfallslagen i Kimitoön, Masko, Virmo, Nådendal, Nousis, Pargas skärgårdsområden (Nagu, Korpo och Houtskär), Reso och kommundelen Vahto i Rusko.

I Aura, S:t Karins, Lundo, S:t Mårtens, Pemar, egentliga Pargas, kommundelen Rusko i Rusko, Salo, Sagu och Åbo har ordnats transporter enligt avtal i enlighet med gamla avfallslagen.

Slam från slamavskiljare och samlingsbrunnar som hör till kommunens ansvar transporteras genom transport enligt avtal i nämndens hela verksamhetsområde förutom i Kimitoöns kommun, där även slam transporteras genom kommunalt anordnad transport.

3 Tidigare beslut om transportsystem

Avfallshanteringsnämnden för Åbo stadsregion beslutade den 29 maj 2013 (§ 31) att transporten av slam från slamavskiljare och samlingsbrunnar inom dess verksamhetsområde ordnas genom transport som fastighetsinnehavaren ordnar. Dessutom beslutade man att transporten av övrigt kommunalt avfall som omfattas av kommunens ansvar ordnas av fastighetsinnehavaren i Aura, S:t Karins, Lundo, S:t Mårten, egentliga Pargas, Pöytyä (med undantag för området Yläne), Rusko (med undantag för området Vahto), Tarvasjoki och Åbo. Nämndens beslut överklagades hos Åbo förvaltningsdomstol, som hävde nämndens beslut till de delar det beslutats att transportererna ordnas av fastighetsinnehavaren. Åbo förvaltningsdomstols beslut överklagades i sin tur hos högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen har undersökt ärendet och genom sitt beslut (18.2.2016, liggarnummer 537) avslagit klagomålen gällande Åbo förvaltningsdomstols beslut.

Avfallshanteringsnämnden för Kimitoön, Pemar, Salo och Sagu fattade den 21 maj 2013 ett beslut om ordnandet av avfallstransporten i Pemar, Salo och Sagu i enlighet med 37 § i avfallslagen. Avfallshanteringsnämnden beslutade att avfallstransporten fortsättningsvis ska ordnas av fastighetsinnehavaren i alla tre kommuner. Åbo förvaltningsdomstol hävde avfallshanteringsnämndens beslut. Det söktes ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen, som genom sitt beslut (18.12.2016, liggarnummer 530) avslog klagomålen.

Till följd av högsta förvaltningsdomstolens avgöranden ska avfallshanteringsmyndigheten behandla ärendena om avfallstransportsystemen på nytt till de delar som transportererna fortsättningsvis ordnas enligt avtal.

4 Villkor för avfallstransport som ordnas av fastighetsinnehavaren

Enligt 35 § 1 mom. i avfallslagen (646/2011) ska kommunen se till att transporten av avfall som avses i 32 § 1 mom. ordnas i enlighet med antingen 36 eller 37 § från en mottagningsplats som fastighetsinnehavaren ordnat (*fastighetsvis avfallstransport*). Enligt paragrafens andra moment ska fastighetsvis avfallstransport oavsett metod ordnas så att avfallstransporttjänster tillhandahålls allomfattande och tillförlitligt samt på skäliga och icke-diskriminerande villkor.

Enligt 36 § 1 mom. i lagen ska kommunen ordna fastighetsvis avfallstransport, om inte något annat följer av 37 eller 41 § (*kommunalt anordnad avfallstransport*).

I 37 § 1 mom. i lagen föreskrivs att kommunen kan besluta att fastighetsvis avfallstransport ordnas i kommunen eller en del av kommunen så att fastighetsinnehavaren avtalar om den med en avfallstransportör (*avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar*), om

- 1) avfallstransporten då uppfyller villkoren i 35 § 2 mom.: avfallstransporttjänster tillhandahålls allomfattande och tillförlitligt samt på skäliga och icke-diskriminerande villkor,
- 2) avfallstransporten främjar avfallshanteringens allmänna funktion, stöder utvecklingen av avfallshanteringen i regionen och inte medför fara eller skada för hälsan eller miljön,
- 3) beslutets verkningar sammantaget bedöms vara positiva, särskilt med beaktande av konsekvenserna för hushållen och för företagets och myndigheternas verksamhet.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till avfallslag (RP 199/2010 rd) konstateras i detaljmotiveringarna till 37 § om avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar att kommunen ska fatta ett förvaltningsbeslut i enlighet med kommunallagen om saken. Till skillnad från vad som bestäms i avfallslagen från 1993 kan beslutet dock fattas bara om förutsättningarna i 1 mom. uppfylls. Den föreslagna begränsningen av kommunens beslutanderätt är nödvändig för säkerställande av att kommunen i fråga om det avfall vars hantering den enligt 32 § är skyldig att ordna säkrar avfallshanteringstjänsternas tillgänglighet, kvalitet och funktion också när fastighetsinnehavaren väljer transportör i enlighet med den föreslagna paragrafen.

I detaljmotiveringarna gällande 37 § i regeringens proposition konstateras att de föreslagna förutsättningarna för införande av avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar är stramare än de förutsättningar för införande av avfallstransport enligt avtal som anges i avfallslagen från 1993. Detta är nödvändigt i synnerhet för att trygga fastighetsinnehavarens rättsäkerhet.

I motiveringarna till 149 § i avfallslagen konstateras att

”En kommun där ordnad avfallstransport som avses i 1993 års avfallslag vid ikraftträdandet av den föreslagna lagen ordnas som avfallstransport enligt avtal ska inom fem år från denna lags ikraftträdande ordna transporten i överensstämmelse med 36 eller 37 § i den föreslagna lagen. Övergångsperioden behövs eftersom de i 37 § föreslagna förutsättningarna för införande av avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar är snävare än de nu gällande förutsättningarna för införande av avfallstransport enligt avtal.”

Motiveringstexten kan tolkas som att en del av de transportsystem som numera tillämpas inom verksamhetsområdet fortsättningsvis bör kallas **avfallstransport enligt avtal** eftersom man inte övergått från ett beslut som vunnit laga kraft till den nuvarande transporten som fastighetsinnehavaren ordnar enligt den nuvarande avfallslagen. Även i den här bedömningen används benämningen avfallstransport enligt avtal för det transportsystem som numera tillämpas.

5 Allomfattande och tillförlitlig tillgång till transporttjänster på skäliga och icke-diskriminerande villkor

Enligt motiveringarna till avfallslagen innebär kravet att transporttjänster ska tillhandahållas allomfattande och tillförlitligt samt på skäliga och icke-diskriminerande villkor bland annat följande:

”Vid avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar riktar sig kravet på att tjänsteutbudet ska vara tillförlitligt samt skäligt och icke-diskriminerande direkt till avfallstransportföretaget. Även om det vid avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar är fråga om ett privaträttsligt avtalsförhållande där fastighetsinnehavaren åtminstone i princip har rätt att fritt välja önskad transportör, är det inte frivilligt att ingå avtal med en avfallstransportör i det fall som avses i paragrafen. Den föreslagna bestämmelsen behövs därför för att fastighetsinnehavarnas intressen och rättigheter samt tillgången till tjänster ska tryggas inom alla områden och i alla situationer.”

Vidare konstateras i motiveringarna att avfallstransport kan jämföras med sådana nödvändighetstjänster som el- och vattenleverans som det är viktigt att alla har tillgång till, och det till ett pris som är skäligt och objektivt.

”Kravet på att tjänsteutbudet ska vara skäligt och icke-diskriminerande betyder bl.a. att olika kunder, kundgruppen eller områden inte ogrundat försätts i avvikande ställning när tjänsten t.ex. prissätts. En eventuell dominerande marknadsställning får inte heller utnyttjas vid prissättningen i strid med konkurrensbegränsningslagen.”

5.1.1 Hur fastighetens läge inverkar på tillgången till tjänster

Avfallshanteringsmyndigheten har ingen uppdaterad och tillförlitlig information om huruvida alla avfallstransporttjänster som behövs på ett allomfattande och tillförlitligt sätt finns tillgängliga för alla fastigheter som behöver dem i hela det nuvarande området för transporter enligt avtal. Det är svårt att systematiskt utreda ärendet och observationen av eventuella brister beror främst på om bristerna i enskilda fall anmäls till avfallshanteringsmyndigheten eller tillsynsmyndigheten. Avfallshanteringsmyndigheten har inte fått vetskap om några betydande brister i tjänsterna, så det är sannolikt att transporttjänster finns tillgängliga i nämndens hela verksamhetsområde.

(Risken är att ju större transportavståndet blir och i synnerhet ju svårare fastigheterna är att nå till exempel på grund av små vägar eller vägar i dåligt skick eller brist på vägförbindelser, desto sämre blir den allomfattande och tillförlitliga tillgången till tjänster för enskilda fastigheter inom verksamhetsområdet. Om fastigheter som ligger längs förbindelser som är svårtillgängliga eller helt och hållet ofarbara med sopbilar inte lyckas avtala om att sopkärlet placeras på någon annans mark, ökar risken ytterligare. I synnerhet i fråga om fritidsbostäder har det förekommit några fall där kommunen har varit tvungen att

hänvisa en fastighet i ett område som omfattas av den nuvarande avfallstransporten enligt avtal till en alternativ avfallshanterings tjänst (kommunens lokala mottagningsplats eller en avfallsstation) på grund av att det sopkärl som placerats på fastigheten inte kan tömmas med sopbil. I sådana fall beror bristen på tjänster emellertid inte på transportsystemet utan på svåra trafikförhållanden.)

Om ingen privat transporttjänst finns tillgänglig eller om en sådan på grund av exempelvis bristfälliga trafikförhållanden inte kan ordnas, är kommunen skyldig att anvisa en godtagbar leveransplats för fastighetens avfall. I det område som omfattas av det nuvarande transportsystemet enligt avtal är det dock svårt för kommunen att ordna kompletterande regionala insamlingsplatser eftersom det i området inte finns några andra kommunala transportentreprenader som en sådan regional insamlingspunkt på ett naturligt sätt kunde kopplas till. Att upprätthålla enskilda regionala insamlingspunkter i ett sådant område är problematiskt ur ett effektivitetsperspektiv, och därmed även dyrt. I ett sådant fall är risken att avfallsavgifterna för fastighetsinnehavare som är med i den regionala insamlingen i enskilda fall blir oskäligt höga. Då kvarstår ett enda alternativ för att ordna avfallshandling till ett rimligt pris, nämligen ett så kallat avfallsstationsmedlemskap, där fastighetsinnehavaren själv levererar sitt avfall till en avfallsstation. Den service avfallsstationens kunder får ligger emellertid på en betydligt sämre servicenivå än fastighetsvis insamling eller regional insamling eftersom kunderna är tvungna att själva transportera sitt avfall långa sträckor.

I regioner där kommunen ordnar transporten ska regional insamling som kompletterar den fastighetsvisa transporten på ett naturligt sätt kopplas till den övriga transportentreprenaden i regionen utan oskäliga kostnader. Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab har vetskap om alla fastigheter i regionen och kan skapa ett kompletterande system även för fastigheter som är svårare att nå.

Avfallshandlingsmyndigheten har i uppgift att se till att de avfallstransporttjänster som kommunen ansvarar för står till förfogande. Vad gäller fastighetsinnehavarens transportsystem beror tillgången till denna offentliga service dock i sista hand på de privata transportörerna, som å sin sida inte är skyldiga att tillhandahålla service i enskilda fall. Avfallshandlingsmyndigheten har med andra ord i praktiken inga medel för att säkerställa tillgång till tjänster även om den bär ansvaret för detta. Därmed kan myndigheten inte vidta några åtgärder för att rätta till eventuella brister i fastighetsinnehavarens transportsystem, utan det enda sättet om sådana uppstår är att övergå till kommunalt anordnad transport. Tröskeln för att byta transportsystem är dock mycket hög och beslutsfattandet i ärendet och verkställandet av beslutet, inbegripet övergångstiden och eventuell behandling av ändringsökande, så långsam att man genom att byta transportsystem i praktiken inte kan rätta till akuta brister i tillgången till tjänster. Om man övergår till fastighetsinnehavarens transportsystem tar man också risken att tillgången till transporttjänster med rimliga villkor inte kan säkerställas i alla förhållanden och för alla fastighetsinnehavare.

5.1.2 Hur insolvens påverkar tillgången till tjänster

Avfallstransporten är en del av den offentliga nödvändighetstjänsten avfallshandling som ska fungera i alla förhållanden och i alla tider. Vid avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar är tillgången till tjänster dock i sista hand beroende av huruvida fastighetsinnehavaren kan och vill betala den privata transporttjänsten. Om en privaträttslig avfallsfaktura för en transporttjänst lämnas obetald, avslutas också servicen förr eller senare. Med andra ord uppfyller fastighetsinnehavarens transportsystem det stränga kravet gällande tillgång till tjänster endast i sådana fall där alla fastighetsinnehavare i ett område i alla tider och förhållanden kan och vill betala de avgifter som tas ut för tjänsten.

Omfattningen av problemet med insolvens torde kunna uppskattas på basis av det faktum att cirka 340 bostadshus avfallsavgifter för kommunalt anordnad transport gick till utsökning i samarbetsområdet år 2015. Om man antar att graden av insolventa hushåll är lika stor i det område där fastighetsinnehavaren ordnar transporten har uppskattningsvis 620 fastigheter i ifrågavarande område i något skede varit utan eller åtminstone riskerat att bli utan avfallstransporttjänster på grund av betalningsproblem.

För att kravet på tillgång till tjänster med säkerhet ska kunna uppfyllas även i områden där fastighetsinnehavaren ordnar transporten måste kommunen ha beredskap att ordna lappande transporttjänster för kommuninvånare med betalningsstörningar. Det skulle vara mycket svårt och dyrt att utanför kommunentreprenaderna ordna lappande avfallstransport för sådana i regel kortvariga objekt med en eventuell

stor geografisk spridning. Betalningsstörningarna leder sannolikt snarare till att de fastighetsvisa transporter avbryts eller avslutas än till krav på att kommunen ska ordna en dyr lappande transporttjänst. Då är risken att avfall okontrollerat kastas ut i miljön med nedskräpningsproblem som följd. Det bör också observeras att det att kommunen ordnar en lappande tjänst i praktiken är ett tecken på avsaknad av tjänster och en grund för att byta transportsystem.

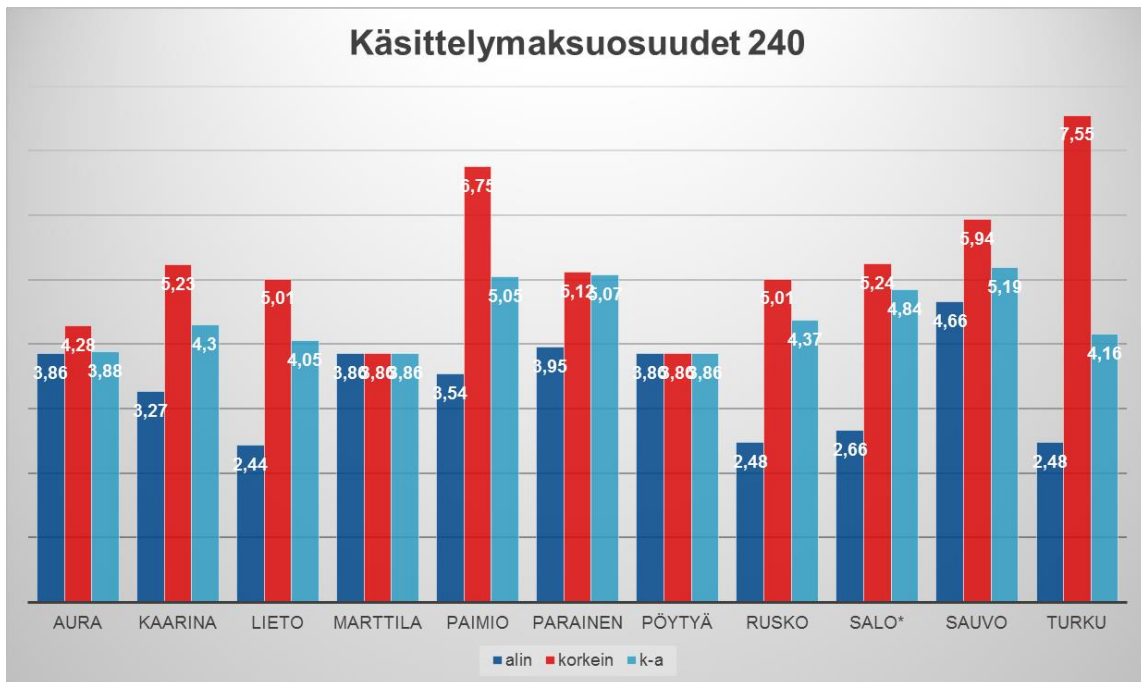
5.1.3 Avfallstransporttjänsternas priser i Sydvästra Finland

Avfallshanteringsmyndigheten har inga täckande och uppdaterade uppgifter om priserna på transporttjänster i områden där fastighetsinnehavaren ordnar transporten. Problemet med att få täckande och uppdaterade prisuppgifter beskrivs utförligare i kapitel 7.2.3.

För att ta reda på prisuppgifterna genomförde man dock år 2016 i samarbete med Taloustutkimus Oy den bifogade utredningen om priserna på avfallshantering i Sydvästra Finland ("Selvitys jätehuollon hinnoista Lounais-Suomen alueella") (senare "prisutredningen för Sydvästra Finland"), där man kartlade prisnivån för transporttjänster i hela verksamhetsområdet. Utifrån utredningen gjordes bland annat de observationer som presenteras nedan. Prisuppgifterna från Salo stads område var så bristfälliga att nedan presenterade prisuppgifter för Salo inte är representativa. Alla priser visas utan skatt.

- Ett mål med utredningen var att få information om prisskillnader mellan fastigheters avfallshantering i tätorter och glesbygdsområden i de områden där fastighetsinnehavaren ordnar transporten. På förhand antog man att transportpriserna skulle vara lägre i tätorter än i glesbygdsområden eftersom det i tätorterna finns fler tömningsobjekt på ett mindre område. Resultaten av utredningen stödde dock inte detta antagande, utan endast i tre av elva granskade områden (Pargas, S:t Karins och Pemar) var priserna högre i glesbygdsområden än i tätorter. I fyra kommuner (Rusko, Åbo, Sagu och Lundo) var priserna högre i tätorter än i glesbygdsområden och i fyra kommuner (Aura, S:t Mårtens, Pöytyä och Salo) var priserna exakt samma i bägge områdena.
- Enligt 85 § i avfallslagen ska om fastighetsinnehavaren ordnar transporten behandlingens respektive transportens andel specificeras i transportörens anbud till fastighetsinnehavaren och i fakturan, om kommunen med stöd av 80 § 2 mom. tar ut avfallsavgift av avfallstransportören för behandling av avfall. Enligt motiveringarna till lagen tryggar man genom kravet på specifikation att avgiften är genomskådlig samt underlättar konkurrensutsättningen av olika transportörens tjänster och jämförelsen av transportpriser. Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab fakturerar en mottagningsavgift enligt avfallstaxan av transportören, så avfallstransportörer i Sydvästra Finland ska alltid specificera transporten och behandlingsavgifterna för kunden. Ett av de företag som skickat in prisuppgifter för utredningen specificerar inte behandlingens och transportens andel i sin faktura på det sätt som lagen kräver.
- Det förekommer betydande skillnader mellan olika områden vad gäller de avgifter som transportföretagarna fakturerar för behandling av sopkärl, men även mellan olika transportörer i samma område och mellan olika kunder till en och samma transportör. På följande bild (bild 1) visas de lägsta och högsta avfallshanteringsavgifter som fakturerades för tömning av ett 240 liters sopkärl år 2015 i kommuner som omfattas av transport enligt avtal. Enligt prisundersökningen varierade de behandlingsavgifter som fakturerades av kunderna för tömning av ett 240 liters sopkärl mellan 2,44 och 7,55 euro i dessa kommuner.

Bild 1



Eftersom Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab fakturerar alla transportföretagare en avfallshanteringsnämnden godkänd avfallshanteringsavgift som är förenlig med avfallstaxan och grundar sig på avfallets vikt, är det motiverat att förvänta sig att avfallshanteringsavgifter som debiteras för tömning av sopkärl av samma storlek skulle vara av samma storleksklass i samma område, om inte rentav exakt lika stora i det område där kommunen ordnar transporten.

I det nuvarande avtalsbaserade systemet bestämmer och debiterar alltså varje transportör den andel som behandlingsavgiften utgör på egna grunder, som utifrån utredningen varierar stort både mellan olika kommuner men även inom en och samma kommun och mellan en och samma transportörs olika kunder. I en del kommuner var skillnaderna mellan de priser fastigheterna betalar till och med dubbla vad gäller behandlingsavgiftens andel. Så stora prisskillnader i behandlingsavgifternas andelar för tömning av sopkärl av samma storlek måste anses oskäliga och diskriminerande.

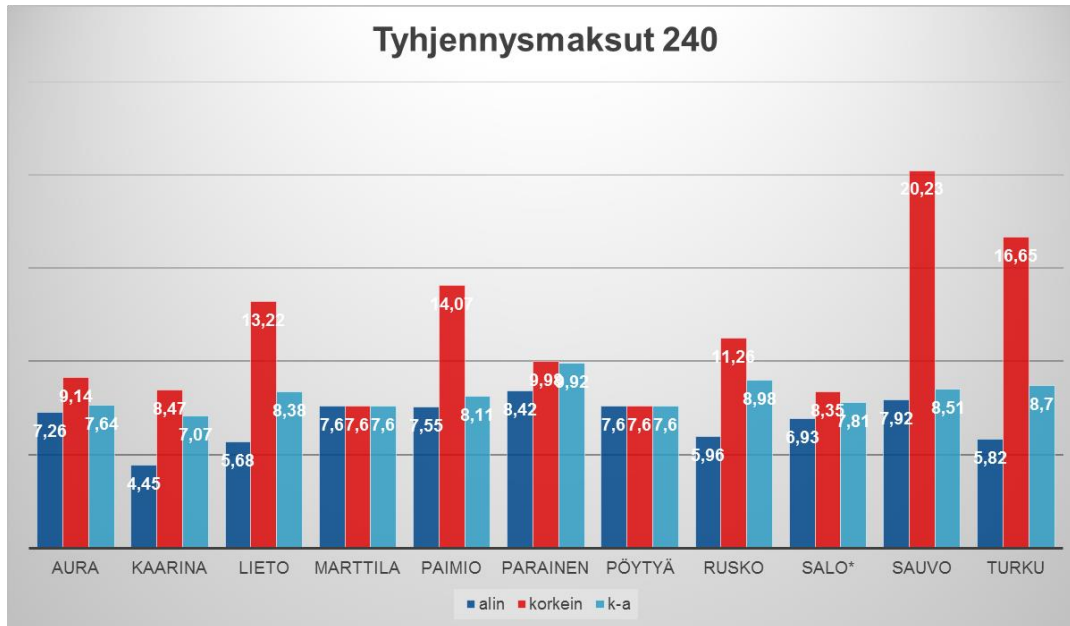
Ett av de största transportföretagen som verkar i Åboregionen har uppgett att en möjlig orsak till skillnaderna mellan behandlingsavgifternas andelar är att höjningarna av behandlingsavgifterna enligt kommunens avfallstaxa av någon anledning inte överförs på samma sätt till alla kunders kärllvisa avgifter. Vid kommunalt anordnad transport sörjer avfallshanteringsmyndigheten för att ändringarna i avgifterna för behandling vidareförmedlas utan dröjsmål samt på samma grunder och i samma form till alla tömningsavgifter för sopkärl som omfattas av systemet. I beräkningen av behandlingsavgifternas andelar används samma koefficienter för den specifika vikten i hela det område där kommunen ordnar transporten, och koefficienterna uppdateras om det finns grundad anledning att anta att till exempel en förändring av avfallets sammansättning påverkar avfallets vikt. Så görs till exempel när bestämmelserna om separat insamling av avfall ändras.

Enligt prisutredningen för Sydvästra Finland var de kärllvisa andelarna av behandlingsavgiften för brännbart avfall i alla områden där fastighetsinnehavaren ordnar transporten i genomsnitt högre än i områden med kommunalt anordnad transport vad gäller såväl 220 och 600 liters sopkärl.

- Specifikt för det system där fastighetsinnehavaren ordnar transporten är att priserna på transporttjänsterna kan variera mellan olika fastigheter. Eftersom det ändå är fråga om en offentlig service förutsätter lagen att villkoren för transporttjänsten inte får vara oskäliga eller diskriminerande. Enligt motiveringarna till avfallslagen betyder "Kravet på att tjänsteutbudet ska vara skäligt och icke-diskriminerande [...] bl.a. att olika kunder, kundgruppen eller områden inte ogrundat försätts i avvikande ställning när tjänsten t.ex. prissätts." Enligt motiveringstexten får alltså utöver grupper och områden *inte heller enskilda kunder ogrundat hamna i avvikande ställning vad gäller villkoren för tjänsten.*

På bild 2 visas kommunvis de lägsta och högsta skattefria tömningsavgifter som debiteras för tömning av 240 liters sopkärl (tömningsavgiften inbegriper behandlings- och transportavgifternas andelar) samt avgifternas genomsnittliga värde i områden som omfattas av den nuvarande transporten enligt avtal.

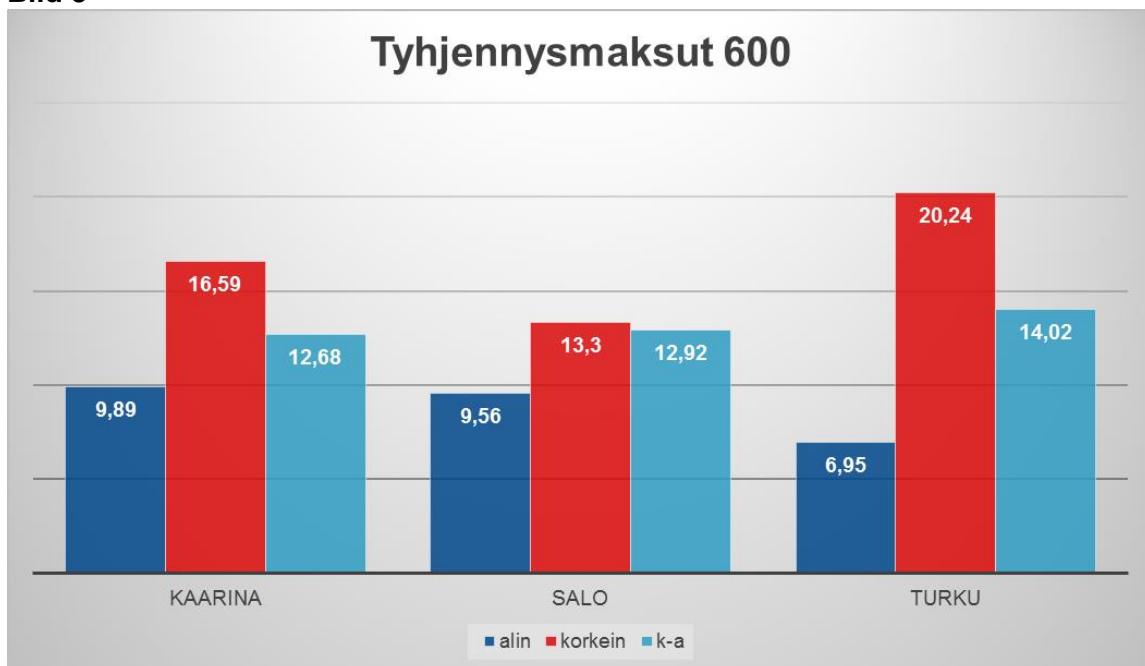
Bild 2



I S:t Karins, Lundo, Pemar, Rusko, Sagu och Åbo är de högsta priserna för tömning av 240 liters sopkärl nästan dubbelt högre än de lägsta priserna som betalas för samma tjänst. I Åbo och Sagu är prisskillnaderna större än så. I S:t Mårtens och Pöytyä syns en tydlig skillnad jämfört med de övriga eftersom alla fastigheter som varit med i utredningen betalar exakt samma priser där.

- På bild 3 visas kommunvis de lägsta och högsta skattefria tömningsavgifter som debiteras för tömning av 600 liters sopkärl (tömningsavgiften inbegriper behandlings- och transportavgifter) samt avgifternas genomsnittliga värde i områden som omfattas av transporten enligt avtal.

Bild 3



I Åbo är det högsta priset som betalas för tömning av 600 liters sopkärl långt mer än dubbelt högre än det lägsta pris som betalas för samma tjänst. Priserna i Åbo centrumområde är samma transportörs priser, det lägsta från Universitetsgatan och det högsta från Pitkämäki. Också priserna för S:t

Karins utgörs av samma transportörs priser, det lägsta från Kultanummi och det lägsta från Auranlaakso.

Enskilda fastighetsinnehavares ställning i den nuvarande transporten enligt avtal kan vad gäller prissättningen av transporttjänster åskådliggöras även genom att jämföra de priser som betalas för samma tjänst som tillhandahålls av samma transportföretagare i samma område. Nedan följer två exempel på priser för avfallshanteringservice för enskilda fastigheter i samma område:

- I Storheikkilä i Åbo var *transportavgiftens andel* för ett 240 liters sopkärl på två fastigheter belägna cirka 150 meter från varandra 3,87 respektive 12,37 euro.
- I centrum av Sagu var *transportavgiftens andel* för ett 240 liters sopkärl på två fastigheter belägna cirka 250 meter från varandra 5,66 respektive 13 euro.

Eftersom fastigheterna i ovan nämnda exempel ligger mycket nära varandra och tjänsten i bägge fall ordnas av samma transportör torde inte den stora prisskillnaden mellan tjänsterna kunna förklaras med exempelvis transportsträckan, olika tömnings- eller transportförhållanden i områdena eller med att olika transportföretagare har olika principer för prissättning. Sådana dubbla eller till och med tredubbla prisskillnader för samma typ av transporttjänst som tillhandahålls av samma transportör i samma område bör i detta hänseende ses som oskäliga.

5.1.4 Hur upphandlingspotentialen påverkar transporttjänsternas villkor

Om fastighetsinnehavarens transportsystem tillämpas kan fastighetens ägare och invånare försättas i ojämlig ställning vid upphandling av transporttjänster beroende på upphandlingspotentialen hos upphandlaren och fastighetens läge. Om fastighetsinnehavaren har möjlighet att konkurrensutsätta transporterna som en större helhet kan priserna på tjänsterna bli betydligt billigare än för fastigheter som inte har denna möjlighet. Sådana centraliserade modeller för konkurrensutsättning som är gemensamma för flera fastigheter motsvarar i princip kommunalt anordnad avfallstransport, där man genom centraliserad konkurrensutsättning uppnår effektivitets- och kostnadsfördelar och därmed också förmånligare priser.

Till exempel finns det i Åboregionen regionala fastighetsskötselbolag som konkurrensutsätter avfallstransporterna för bostadsaktiebolag och bland annat tack vare stora totala volymer, sin stora upphandlingspotential och centrala läge kan få betydligt förmånligare service än områdets övriga motsvarande fastigheter i genomsnitt. Ett stort fastighetsskötselbolag som är verksamt i Åboregionen kunde enligt den egna utsaga som presenterades i samband med behandlingen av transportlösningar 2013 få medlemmarnas avfallshantering cirka 35 procent billigare än övriga motsvarande fastigheter i Åbo i genomsnitt enligt kalkyler av Suomen kiinteistöliitto ry. Enligt utsagan beror den förmånliga servicen framför allt på en effektiv organisering av kärstorlekar, tömningsintervall, transportrutter och vägledning i avfallssortering samt på den omfattande konkurrensutsättningen av transporttjänster.

I synnerhet enskilda, spridda småfastigheter har i praktiken inga möjligheter att uppnå motsvarande fördelar i upphandlingen av transporttjänster. Vad gäller områden där fastighetsinnehavarens transportsystem används kan man säga att en del fastighetsinnehavare lyckas utnyttja just den modell för centraliserad konkurrensutsättning som används för alla fastighetsinnehavare vid kommunalt anordnad transport. Denna faktor har beaktats även i motiveringarna till avfallslagen: "Särskilt hushållen och småföretagen, som inte själva har en stor kunds förhandlingskraft på marknaden, drar nytta av ett system med koncentrerad kommunalt anordnad transport."

5.1.5 Hur bristfällig konkurrens påverkar tjänstevillkoren

För att marknaden för avfallstransport ska fungera och transporttjänstens pris ska kunna bestämmas på basis av konkurrens förutsätts att det i det område där fastighetsinnehavaren ordnar transport finns flera transportföretag som tillhandahåller liknande transporttjänster. Om konkurrensen är så bristfällig att det endast finns en verksam tjänsteleverantör i området kan den få en så dominerande marknadsposition att den ensam i hög grad kan styra tjänstens prisnivå.

Ett centralt argument som talar mot att fastighetsinnehavaren ordnar avfallstransporten har varit just de lokala monopol som eventuellt kan uppstå och som kan leda till en ineffektiv och dyr insamling av avfall.

Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) har i en egen statistisk analys konstaterat att "om konkurrensen på marknaden är bristfällig så gynnas såväl företagare som konsumenter av att man ökar konkurrensstrycket genom att överföra avtalet till kommunens ansvar. Även om detta kan leda till att antalet företag minskar på marknaden ökar det ur ett allmänt accepterat ekonomiskt perspektiv antalet lönsamma transaktioner i hela branschen och är därmed gynnsamt med tanke på branschens utveckling." (Mälkönen, V. och Tukiainen, J. 2010. Jätekuljetuksen sopimusmallien yrittysvaikutukset. Valmisteluraportti 1. Statens ekonomiska forskningscentral (VATT). 34 s.)

Åtminstone villkoren för tjänster för transport av fast avfall kan bli mer oskäligen och diskriminerande om transporttjänster tillhandahålls eller i praktiken ordnas av endast en transportör i ett visst område. Enligt uppgifter från avfallhanteringsmyndighetens transportregister från de senaste åren har en enda transportföretagare i praktiken ansvarat för tömningarna av 240 liters sopkärl för brännbart avfall (som vanligen används av egnahemshus) i fyra kommuner under de senaste åren.

En eventuell brist på konkurrens vid kommunalt anordnad avfallstransport är särskilt problematisk eftersom det är fråga om en offentlig service som måste skaffas. Med andra ord kan en fastighetsinnehavare inte låta bli att skaffa tjänsten med motiveringen att innehavaren anser att priset är oskäligt eller av andra orsaker vägra köpa tjänsten av exempelvis den enda tjänsteleverantör som finns. Om det inte finns någon verklig konkurrens inom avfallstransporten, "tvingar" alltså kommunen i praktiken fastighetsinnehavarna att köpa sina tjänster av den enda faktiska tjänsteleverantören och ger därmed genom sin verksamhet den enda företagaren möjlighet att upprätthålla sin dominerande position på marknaden.

En täckande bedömning av konkurrensläget skulle kräva mycket mer information än uppgifterna om fördelningen av tömningar och transport av brännbart avfall. Olika sopkärl töms med olika transportmateriel och i Sydvästra Finland samlar man vid kommunalt anordnad fastighetsvis insamling separat in sju olika avfallsslag, så för att det ska finnas verklig konkurrens inom alla transporter förutsätts att det finns flera företagare som konkurrerar sinsemellan inom transporter av alla de olika avfallsslagen och tömning av alla typer av sopkärl.

5.1.6 Transporttjänsternas kvalitet

Då man bedömer om tjänstevillkoren är skäliga och icke-diskriminerande bör man utöver tjänsternas pris även beakta tjänsternas kvalitet. Kravet på skäliga och icke-diskriminerande tjänster förutsätter att fastighetsinnehavare erbjuds liknande avfallshanteringstjänster som håller samma nivå och kvalitet i hela området. Vad gäller avfallstransporter torde detta innebära bland annat att fastighetsinnehavaren i områden med fastighetsvis transport får fastighetsvisa tjänster, kan påverka det egna sopkärlets volym och tömningsintervall samt använda så kallade gemensamma sopkärl inom de gränser avfallshanteringsföreskrifterna tillåter, vid behov avbryta transporten samt att tömningen av sopkärlen och transportererna även till övriga delar håller en enhetlig kvalitet.

Avfallshanteringsmyndigheten har inte fått vetskap om några klagomål eller uppgifter enligt vilka man skulle kunna anta att det förekommer betydande skillnader vad gäller kvaliteten på tjänsterna. Det kan därmed antas att de tömnings- och transporttjänster som ordnas inom nämndens verksamhetsområde inte är diskriminerande vad gäller kvalitet utan att tjänster på samma nivå finns tillgängliga i hela området för fastighetsvis transport oberoende av transportsystem.

Enligt en bedömning uppfylls kravet på att avfallstransporttjänster ska tillhandahållas allomfattande och tillförlitligt samt på skäliga och icke-diskriminerande villkor inte till alla delar:

- I fastighetsinnehavarens transportsystem finns transporttjänster inte tillgängliga i alla förhållanden eftersom tillgången till tjänster är beroende av kundens betalningsförmåga, och om kunden inte längre kan betala avslutas också tjänsterna.
- Stora skillnader mellan behandlingsavgifternas andel av de tömningar av kärl som transportörerna debiterar är oskäliga och diskriminerande. Avgiften för behandling betalas till kommunen på basis av avfallets vikt, så det borde inte förekomma några stora skillnader i behandlingsavgiftens andel vid tömning av sopkärl av samma volym.
- Dubbla och tredubbla skillnader i de avgifter som tas ut av samma transportörer för samma tjänster i samma områden är oskäliga och diskriminerande.
- I fastighetsinnehavarens transportsystem kan fastigheter och fastighetsbolag med stor upphandlingspotential och centralt läge tack vare konkurrensen få betydligt förmånligare avfallshanteringstjänster än andra. Systemet diskriminerar typiskt sådana småfastigheter i glesbygdsområden som inte har möjlighet att utnyttja en dylik stor upphandlingspotential.
- Utifrån uppgifterna i avfallshanteringsmyndighetens transportregister är det motiverat att misstänka att transporterna i vissa områden som omfattas av den nuvarande transporten enligt avtal har centraliserats till en transportör i den mån att transportören ensam kan styra tjänsternas prisnivå och den verkliga konkurrensen och den valmöjlighet denna förutsätter därmed allvarligt äventyras.
- Alla transportörer specificerar inte på det sätt som lagen kräver avgifterna för transport och behandling, vilket ger kunderna sämre möjligheter att få information om grunderna

6 Avfallshanteringens funktion, regional utveckling samt sanitära olägenheter och miljöolägenheter

6.1 Främjande av avfallshanteringens allmänna funktion

6.1.1 Kommunens möjligheter att främja avfallshanteringens funktion

Enligt avfallslagen är ett villkor för att man ska kunna välja avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar att "avfallstransporten främjar avfallshanteringens allmänna funktion". Den allmänna funktionen hos avfallshantering som hör till kommunens ansvar och främjandet av denna kan anses förutsätta att avfallstransporterna kopplas samman med den helhet som kommunens avfallshanteringssystem utgör och stödjer dess verksamhet. Kravet på att främja funktionen kan också anses förutsätta att de aktörer som ansvarar för kommunens avfallshantering (delägare, Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab, avfallshanteringsnämnden) har möjlighet att genom sina åtgärder påverka ordnandet transporttjänster och verksamheten hos hela det avfallshanteringssystem som kommunen ansvarar för och styra det i önskad riktning.

Fastighetsinnehavarens transportsystem är en del av den helhet som den avfallshantering som omfattas av kommunens ansvar utgör. Trots att kommunen ansvarar för verksamheten inom systemet och uppfyllandet av de lagstadgade krav som fastställts för det, har den ändå knappt några verkliga möjligheter att påverka verksamheten inom ifrågasvarande system eller systemets utveckling, till exempel tjänsteutbudet, priset, kvaliteten eller utvecklingen av dessa. I praktiken är fastighetsinnehavarens transportsy-

stem en separat del som fungerar enligt egna marknadsmekanismer i den sammantagna avfallshantering som hör till kommunens ansvar och som i väsentlig grad påverkar nästan all annan organisering och utveckling av den avfallshantering som omfattas av kommunens ansvar, men som kommunen de facto inte kan påverka. Det område som omfattas av fastighetsinnehavarens transportsystem utgör ingen enhetlig helhet, utan i praktiken består också det av så många delsystem som det finns transportörer som tillhandahåller tjänster i området. Varje transportör kan ordna sina egna transport- och kundtjänster samt prissättnings- och faktureringsgrunder på önskat sätt inom ramen för lagstiftningen.

Transportföretagare som är verksamma inom fastighetsinnehavarens transportsystem har inom ramen för gällande bestämmelser möjlighet att självständigt utveckla sin egen verksamhet och sitt eget tjänsteutbud utan att till exempel kommunens entreprenadavtal begränsar eller styr detta. Transportörerna har värdesatt denna frihet och även ansett att den är en förutsättning för att avfallstransporten ska utvecklas. I detta fall sker utvecklingen dock i stor utsträckning på varje företagares egna företagsekonomiska villkor. Det kan antas att en privat transportör inte har något intresse av att koppla transportererna till kommunens övriga avfallshanteringsystem, främjandet av avfallshanteringens allmänna funktion eller den regionala utvecklingen, såvida detta inte står i samklang med företagets egna företagsekonomiska fördelar. När det i ett område finns många transportörer som konkurrerar sinsemellan, är det naturligtvis också fullständigt möjligt att de inte har en gemensam syn på hur systemet borde utvecklas. I fastighetsinnehavarens transportsystem kan kommunen eller någon enskild aktör således inte kontrollera eller styra transporterernas allmänna funktion och utveckling som en del av helheten av regional avfallshantering, utan de är beroende av de företagsekonomiska intressena hos alla tiotals transportföretag som är verksamma i området samt av samverkan av avtalen mellan företagare och enskilda kunder.

6.1.2 Besittningsrätt till avfall och parallella avfallshanteringsystem

Avfall som omfattas av kommunens ansvar ska oberoende av transportsystem föras till en mottagnings- eller behandlingsplats som kommunen anvisar. I praktiken har det bestämts att avfall som omfattas av kommunens ansvar ska föras till de leveransplatser som anvisats av det avfallsbolag som kommunen äger. Motsvarande bestämmelser och föreskrifter har varit gällande i området redan länge innan den nuvarande avfallslagen och avfallshanteringsföreskrifterna trädde i kraft. Syftet med bestämmelsen har varit att säkerställa att kommunens rättigheter och skyldigheter är balanserade och att kommunen i praktiken har möjlighet att planera och dimensionera vilken avfallshanteringskapacitet som behövs och trygga en lämplig behandling av det avfall den ansvarar för.

Trots det som nämns ovan har den nuvarande transporten enligt avtal varit som klippt och skuren för att inom det avfallshanteringsystem som kommunen ansvarar för skapa egna "parallella" avfallstransportsystem som upprätthålls av vissa transportföretagare. Transportörerna har utvecklat en affärsverksamhet där det vid sidan om transportverksamheten även har skapats separata mottagnings- och behandlingssystem inklusive avtalsarrangemang. Dessa parallella system har åtminstone delvis grundats på en tolkning enligt vilken den valfrihet som transporten enligt avtal omfattar också innebär att besittningsrätten till insamlat och transporterat avfall överförs till transportören eller fastighetsinnehavaren, som fritt kan bestämma och avtala även om sorteringsmetoder för ifrågavarande avfall, ordnandet av separat insamling samt leveransplatser och behandling.

I Åboregionen har det varit allmänt att föra avfall vars hantering kommunen är skyldig att ordna till andra platser än de leveransplatser som föreskrivs i lagen och avfallshanteringsföreskrifterna, i synnerhet vad gäller material som klassas som nyttoavfall och som samlas in för återvinning innan avfallshanteringen av förpackningsavfall överfördes till producentens ansvar år 2015.

En betydande del av det nettoavfall som samlats in i regionen har samlats i samma laster som avfall från näringsverksamhet och sedan utanför kommunens avfallshanteringsystem transporterats för återvinning eller behandling i enlighet med de avtal som ingåtts med transportörerna. Även om verksamheten stred mot avfallslagen och avfallshanteringsföreskrifterna har den betraktats som en "rådande och godtagbar praxis" och försummelserna pågick länge innan NTM-centralen ingrep i saken på initiativ av avfallshanteringsmyndigheten (Avfallshanteringsnämnden för Åbo stadsregion 19.12.2013, § 78 och 12.6.2014, § 32). Även i Saloregionen har NTM-centralen varit tvungen att ingripa med administrativa tvångsmedel i förfaranden där avfall som kommunen ansvarar för transporterats utanför kommunens sy-

stem (HFD 20.12.2011, liggarnummer 3674). Med NTM-centralens hjälp lyckades man i dessa fall åtminstone delvis rätta till felet. Vad gäller nyttoavfall bör observeras att så kallat metallavfall som omfattas av kommunens ansvar i regionen alltid har samlats in i samma kärl som förpackningsmetall och även efter att producentansvaret trädde i kraft är en betydande del av den metall som samlas in via kommunens system normalt avfall som hör till kommunens ansvar, även om det samlas in tillsammans med förpackningsmetall.

I anslutning till utvecklandet av de parallella systemen för insamling och behandling av nyttoavfall har invånarna fått anvisningar för sortering av avfall som avviker från avfallshanteringsföreskrifterna och, efter att producentansvaret gällande förpackningar trätt i kraft, även från producenternas sorteringsanvisningar för förpackningar. Fastighetsinnehavarna har erbjudits insamlingstjänster där man bland annat har anvisat dem att till skillnad från vad som anges i avfallshanteringsföreskrifterna sortera glas- och metallavfall i samma insamlingskärl. Detta rättades till först efter att förpackningsproducentsammanslutningar förbjöd förfarandet. Dessutom har fastighetsinnehavare fått anvisningar om att av det brännbara blandavfallet separat samla in plastavfall, som först har transporterats utanför kommunens system och senare, efter att producentansvaret trädde i kraft, förbi producenternas mottagningsplatser till industrin som avfallsbränsle.

En transportföretagare som är verksam inom Åbo stads område levererade åtminstone under 2013 och 2014 från flera fastigheter också brännbart avfall utanför kommunens avfallshanteringssystem till en privat avfallsbehandlingsanläggning. Avfallet fördes för behandling till en anläggning som inte hade beviljats miljöskyddsmyndighetens tillstånd för att ta emot och behandla ifrågavarande avfall. I detta fall lämnade miljöskyddet inom NTM-centralen och Åbo stad också in en begäran om undersökning till polisen.

I fastighetsinnehavarens transportsystem har de avvikande tolkningarna av besittningsrätten till det avfall som samlats in delvis också lett till att en del transportörer har upplevt att avfallshanteringsmyndigheten som ansvarar för ordnandet av kommunens avfallshantering ingripit i "fungerande avfallshanteringsmarknader" i regionen då den anvisat leveransplatser för avfall som omfattas av kommunens ansvar i enlighet med 35 § i avfallslagen. När avfallshanteringsnämnden för Åbo stadsregion under 2013 genom sitt beslut i enlighet med de föreskrifter som redan tidigare varit gällande i regionen bekräftade att leveransplatserna för avfall var de leveransplatser som dåvarande Åbonejdens Avfallsservice Ab anvisat, framförde en transportör i regionen i sitt genmäle att "kommunen också måste agera på ett jämlikt sätt och den kan inte fatta ett beslut genom vilket den styr förpackningsmaterial till en enskild aktör." Med en enskild aktör avsågs här Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab, som kommunerna i regionen har gett i uppgift att ordna behandlingen av avfall som omfattas av kommunens ansvar. Kravet motiverades bland annat med att transportörerna genom sina egna anläggningar har gjort investeringar för att ordna mottagningen och behandlingen av ifrågavarande avfall.

Till följd av att avfall på det sätt som beskrivits ovan transporteras utanför kommunens system får kommunen inte de inkomster från avfallsavgifter som borde tillfalla den och de ersättningar som betalas bland annat för avfall som kan återvinnas och som kommunen borde kunna använda för att täcka de kostnader som kommunens avfallshantering medför. I dessa fall har de ersättningsavgifter som enligt lagen borde tillfalla kommunen sannolikt gått till de transportörer som i enlighet med sina egna avtal har transporterat avfall som omfattas av kommunens ansvar direkt till sina egna anläggningar eller till avtalsparter.

Tolkingar av avfallshanteringsansvar av den typ som beskrivits ovan och uppkomsten av parallella system orsakar betydande skador för funktionen hos kommunens avfallshantering. I praktiken skapar de förhållanden där kommunens möjligheter att sörja för den avfallshanteringsuppgift som föreskrivits för den försvåras betydligt. Transportörer som skapar och upprätthåller parallella system har genom sin verksamhet fått en ekonomisk fördel och konkurrensfördel i jämförelse med andra transportföretagare, vilket eventuellt också snedvrider konkurrensen mellan transportföretagare i regionen och indirekt försvagar fastighetsinnehavarens ställning som upphandlare av transporttjänster.

6.2 Stödjande av den regionala utvecklingen av avfallshanteringen

Den regionala utvecklingen berörs delvis av samma faktorer som nämndes i föregående kapitel gällande främjande av avfallshandlingens funktion: kommunen kan knappt alls påverka hur fastighetsinnehavarens transportsystem fungerar, så den kan heller inte utveckla det eller ens påverka dess utveckling så att det stöder den regionala utvecklingen av avfallshandling. Man torde alltså kunna påstå att fastighetsinnehavarens system stöder den regionala utvecklingen av avfallshandling, såvida att avtalen mellan fastighetsinnehavarna och transportörerna, systemets marknadsmekanismer och företagsekonomiska intressen styr transporterna i en gynnsam riktning med tanke på den regionala utvecklingen.

Vad gäller den regionala utvecklingen av avfallshandling inom samarbetsområdet är det centrala för närvarande att det i regionen tillämpas två olika transportsystem. Detta dubbla system påverkar på många sätt vilka möjligheter kommunens avfallshandlingsaktörer har att stöda utvecklingen av den regionala avfallshandling som kommunerna tillsammans ordnar. Nedan presenteras några synpunkter på saken:

- Gränserna för Sydvästra Finlands transportsystem följer huvudsakligen de nuvarande eller tidigare kommungränserna. Upprätthållandet av två parallella system och bildandet av två "läger" är problematiskt med tanke på utvecklandet av en regional och gemensam avfallshandling och bildandet en gemensam syn inom kommunerna, och det gör det svårare att åstadkomma en gemensam syn även i andra avfallshandlingsfrågor än transporter. Transportsystemen anses allmänt vara en av de viktigaste frågorna i kommunens avfallshandling, vilket lätt kan leda till att man förhåller sig till övriga element i avfallshandling enligt hur ifrågavarande element förmodas påverka valet av transportsystem. Man har fäst uppmärksamhet vid detta även i motiveringarna till avfallslagen, där det nämns att ett dubbelt system också har "konstaterats komplicera kommunernas samarbete inom avfallshandling i de fall där avfallstransportsystemet skiljer sig bland de kommuner som deltar i samarbetet." Med andra ord stöder det nuvarande dubbla systemet sannolikt inte bildandet av en gemensam regional syn samt fastställandet av gemensamma mål och strävandet mot dessa.
- Upprätthållandet av ett dubbelt system försvårar bägge transportsystems funktion. Vid transport som kommunen ordnar och konkurrensutsätter på regional nivå är det en betydande fördel för planeringen av konkurrensutsättningen om de områden som konkurrensutsätts är tillräckligt stora och om gränserna för transportsystemen som kan tyckas vara godtyckliga ur ett logiskt perspektiv inte begränsar möjligheten att planera insamlingsområdena och -ruterna så att de ska bli så effektiva som möjligt ur logistisk synvinkel. Samma gäller också fastighetsinnehavarens transportsystem: även i detta system begränsar gränserna möjligheterna att ordna så effektiva transporter som möjligt.
- Vad gäller regional utveckling av avfallshandling som organiseras på regional nivå medför det dubbla systemet svårigheter och extra arbete för såväl avfallshandlingsmyndigheten som kommunernas avfallsbolag, eftersom man i nästan all planering, allt beslutsfattande och all operativ organisering kring avfallshandling samt i uppföljningen, tillsynen och anvisningar och råd till kommuninvånarna alltid måste beakta konsekvenserna av och ramvillkoren för de två olika transportsystemen. Såsom även konstateras på andra ställen i denna bedömning försätter det dubbla systemet också fastighetsinnehavarna i samarbetsområdet i olika ställning.

6.3 Konsekvenser för hälsan och miljön

6.3.1 Lämpligt ordnande av avfallshandling

Avfallshandlingsmyndigheten har inte vetskap om några bevis för att transportsystemet i betydande grad skulle påverka möjligheterna att ordna avfallshandling på lämpligt sätt på fastigheter. Det är sannolikt att avfallshandling i regel har ordnats på lämpligt sätt, men försummelser sker i bägge systemen.

I regel torde avfallshandling av fast avfall ordnas så att avfallet efter transporten behandlas på lämpligt sätt och inte orsakar till exempel nedskräpning eller betydande fara eller olägenheter för miljön. Vad gäller fast avfall torde också olägenheterna vid uppkomsten av risker vara mindre och främst kopplas till

eventuella nedskräpningsproblem och luktolägenheter. I fråga om avloppsslam är riskerna större eftersom okontrollerad behandling av slam kan medföra betydande olägenheter för vattendrag och grundvatten och därigenom även för dem som använder vatten. Risker är särskilt stora i Sydvästra Finland, där det finns rikligt med strandområden, skärgård och vattendrag som är känsliga för förorening.

Under den tid avfallshanteringsmyndigheterna enligt den nya avfallslagen varit verksamma har det uppstått en serie händelser som är betydande med tanke på miljöolägenheter. I fallet ifråga levererades brännbart avfall som samlats in från fastigheter i Åbo inom ramen för transporten enligt avtal under flera år utanför kommunens avfallshanteringssystem för behandling till en anläggning som inte hade tillstånd för att hantera ifrågasatt avfall enligt miljöskyddslagen. Enligt NTM-centralens bedömning har "det faktum att kommunalt avfall under minst fyra år tagits emot från åtminstone de fastigheter som uppdagats i fallet sannolikt varit en delorsak" till de luktolägenheter som uppstått i bostadsområdet i närheten av anläggningen.

I utredningar som gäller ordnandet av tömning av slam från slamavskiljare och samlingsbrunnar i området har det observerats att det förs betydligt mindre slam till lämpliga mottagningsplatser för slam än vad det beräknas uppstå i samarbetsområdet:

- Inom före detta TSJ:s område uppstod år 2012 uppskattningsvis sammanlagt 69 600 m³ avloppsslam som kräver behandling, varav cirka 47 300 m³ fördes till regionens avloppsreningsverk för behandling (Selvitys sako- ja umpikaivolietyhjennysten järjestämistä Turun Seudun Jätehuolto Oy:n osakaskunnissa, Valonia ja Turun AMK).
- På motsvarande sätt uppstod inom det område som omfattades av fastighetsinnehavarens transportsystem inom före detta Rouskis Ab:s område år 2012 uppskattningsvis sammanlagt 22 000 m³ slam, varav cirka 14 500 m³ fördes till regionens avloppsreningsverk för behandling (Selvitys sako- ja umpikaivolietyhjennysten järjestämistä Rouskis Oy:n osakaskunnissa Valonia ja Turun AMK).

Eftersom avfallshanteringsmyndigheterna på grund av bristfälliga uppgifter om transporten av slam inte har tillförlitlig information om de verkliga slamströmmarna, har den heller inte tillförlitlig information om i vilken mån slam eventuellt behandlas på ett okontrollerat sätt eller utnyttjas på den plats där det uppstår. Avfallshanteringsmyndigheten har dock inte fått vetskap om några bevisbara fall av omfattande missbruk, utan främst om enskilda påståenden som inte har kunnat bekräftas från någondera sida.

Vid transport som fastighetsinnehavaren ordnar kan den ekonomiska fördel som uppnås genom att undvika behandlingsavgifterna locka till okontrollerad behandling av avfall. Motsvarande risk förekommer inte vid kommunalt anordnad transport eftersom kommunens entreprenörer får sina inkomster för att sköta de åtaganden som fastställs i de entreprenadavtal som ingåtts med kommunen och avfallsavgiftstrafiken mellan fastighetsinnehavaren och Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab inte går via transportörerna. Således uppnår transportentreprenörerna vid kommunalt anordnad transport heller inga ekonomiska fördelar genom att bortskaffa avfall okontrollerat eller föra det till fel plats.

Vid kommunalt anordnad avfallstransport ska uppföljningen av och tillsynen över avfallstransporterna ordnas på ett mer systematiskt och tillförlitligt sätt eftersom all information om transporterna är centraliserad och uppdaterad och står till avfallshanterings- och tillsynsmyndighetens förfogande då transportföretagarna verkar direkt för kommunens räkning och fastighetsinnehavarna har en direkt kundrelation till kommunen. I detta system har myndigheterna och det kommunala avfallsbolag som ordnar transporterna betydligt bättre möjligheter att följa transporterna och avfallsströmmarna samt deras färd från fastigheterna till de behandlingsplatser som anvisats för dem och att ingripa i eventuella missförhållanden.

Vid transport enligt avtal har myndigheternas tillgång till information däremot varit osäker och bristfällig (se kapitel 7.2). På grund av bristen på och fördröjningar i de uppgifter som behövs för uppföljningen går eventuella försummelser och överträdelser som sker i transporten lättare myndigheterna förbi och det kan vara för sent att ingripa i försummelseerna för att förebygga olägenheter.

6.3.2 Anslutning till kommunens avfallshanteringssystem

Det förekommer säkerligen brister vad gäller fastigheters anslutning till systemet för avfallstransport oberoende av vilket transportsystem som används. I detta avseende avviker transportsystemen från

varandra främst i fråga om hur myndigheterna i verkligheten kan följa och övervaka vilka fastigheter som hör till systemet och ingripa i försummelse.

I fastighetsinnehavarens transportsystem följs och övervakas fastigheters anslutning till avfallshanteringsystemet utifrån de uppgifter om fastighetsvis avfallstransport som transportföretagarna lämnar in i enlighet med 39 § i avfallslagen. Eftersom en del av de behövliga uppgifterna med jämna mellanrum inte skickas till myndigheten har det tills vidare inte varit möjligt att genomföra en tillförlitlig uppföljning och tillsyn. På grund av bristen på information har myndigheten heller inte systematiskt kunnat skicka uppgifterna vidare till tillsynsmyndigheten så att man genom tillsyn systematiskt kunnat ingripa i försummelserna. Åtminstone tills vidare torde tillsynen vid transport enligt avtal i första hand grunda sig på enskilda fall där invånarna anmäler de missförhållanden de upptäcker i avfallshanteringen direkt till tillsynsmyndigheten.

I Salo stad har uppföljningen av slamtransporter genomförts med hjälp av ett elektroniskt transportdokument i samarbete med avloppsreningsverket och företagare. För att avfallstransporter som ordnas av fastighetsinnehavare ska kunna följas bör det skapas motsvarande elektroniska system för alla avfallsfraktioner. Detta skulle kräva ekonomiska insatser och resurser samt att alla företagare använder systemet.

Vad gäller kommunalt anordnad transport förfogar avfallshanteringsmyndigheten över ett elektroniskt registersystem i realtid genom vilket man enkelt kan ta reda på vilka fastigheter som inte har anslutit sig till systemet eller på vilka fastigheter sopkärl eller slamtankar inte töms. I det här systemet följer avfallsbolaget kontinuerligt tömningarna och brister observeras snabbt och enkelt eftersom det inte finns några andra eventuella aktörer som tömmer sopkärl eller transporterar avfall. Om brister uppdagas skickas till fastighetsinnehavarna en skriftlig förfrågning om läget vad gäller avfallshanteringen vid och användningen av fastigheterna, varvid man också får reda på eventuella arrangemang med gemensamma sopkärl och obebodda fastigheter. Fastighetsinnehavare som försummat sin anslutningsskyldighet uppmanas att ansluta sig till systemet och långvariga försummelse anmäls till tillsynsmyndigheten antingen direkt av bolaget eller via avfallshanteringsmyndigheten.

6.3.3 Transporternas effektivitet

Vid centraliserad konkurrensutsättning som kommunen ordnat kan transporternas miljöbelastning minimeras genom att endast en av kommunen vald entreprenör är verksam i varje område. Detta synsätt stöds av exempelvis Motivass kalkyler, enligt vilka det i ett transportsystem som centraliserats går åt cirka 14 procent mindre bränsle än i ett system där fastighetsinnehavaren konkurransutsätter transporterna (INTERACTION-toimenpideselvitys – Kuorma-autokuljetusten energia-, ympäristö- ja kustannustehokkuuden parantaminen. 2007. Helsingfors, Motiva Ab). Kalkylen bekräftas också av Ramboll Ab:s utredning från Uleåborgsregionen, enligt vilken mängden trafik och de utsläpp i luften trafiken orsakar i ifrågavarande område var cirka 14 procent mindre vid kommunalt anordnad avfallstransport än i ett transportsystem som fastighetsinnehavaren ordnar (Järjestetyt jätteenkuljetuksen vaihtoehtojen vertailu. 2008. Oulun Jätehuolto, Oulun seudun jätteenkuljetusrytät. Ramboll Finland Ab. 56 s.).

Undersökningsresultaten som presenteras ovan stöder också slutsatsen i kommunikationsministeriets utredning om logistiken kring kommunalt avfall, enligt vilken en central styrka i avfallslogistiken är den centraliserade avfallstransport som kommunerna konkurransutsatt medan ett centralt problem är ineffektiviteten vid avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar ur ett totallogistiskt perspektiv (Salanne I., et.al. 2012. Valtakunnallinen jätelogistiikkaselvitys – Jätelogistiikan nykytilan ja toimintaympäristön selvitys. Kommunikationsministeriet). Möjligheterna att effektivisera logistiken vid kommunalt anordnad transport gäller sannolikt i synnerhet transport av fast avfall eftersom effektiviseringspotentialen vid slamtransporter är mindre på grund av att ett fordon med slamtank rymmer betydligt mindre avfall från en fastighet per gång än till exempel en komprimerande sopbil.

6.3.4 Åbo yrkeshögskolas logistikutredning

Vid sidan om de utredningar om avfallslogistik som gjorts i övriga delar av Finland och som presenterades i föregående kapitel har man för denna bedömning låtit göra en separat logistikutredning för att få

lokala exempel på hur transportsystemen påverkar mängden sopfordon och utsläppen från dessa. Utredningen har gjorts i form av ett lärdomsprov vid enheten för upphandling, försäljning och logistik vid Åbo yrkeshögskola. Det fanns ett behov av en tilläggsutredning även i det avseendet att de jämförelser som tidigare gjorts delvis hade grundat sig på olika utgångsantaganden och förhållanden. I utredningen har man tagit hjälp av avfallshanteringsmyndighetens transportregisteruppgifter, så de tömningsobjekt som presenteras i utredningen är verkliga tömningsobjekt enligt situationen 2015. Nedan presenteras resultaten av utredningen:

Kirismäki, Pikis

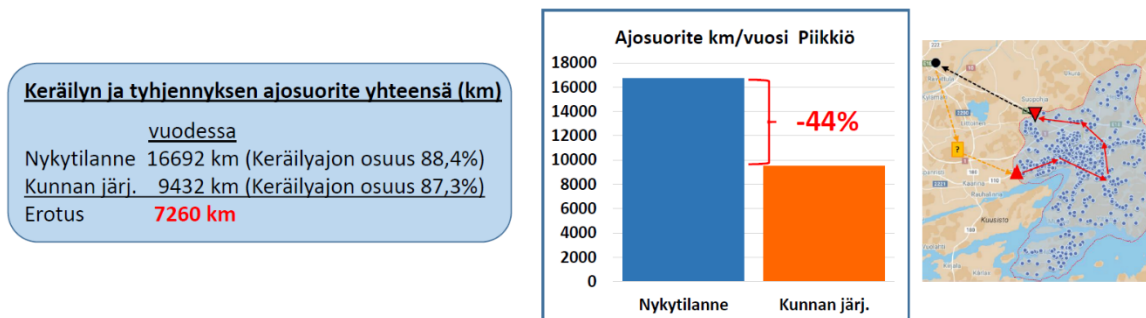
Ett till ytan ganska litet egnahemshus- och radhusområde där sopkärnen för brännbart avfall töms av tre transportörer och det finns sammanlagt 157 tömningspunkter.

Enligt en modellering kräver tömningen av det lilla bostadsområdets sopkärl på 140–660 liter totalt en 36,6 km körsträcka under en fyra veckor lång granskningsperiod i det nuvarande transportsystemet enligt avtal. Vid kommunalt anordnad transport skulle den totala insamlingssträckan för samma område vara 18,4 km, det vill säga hälften kortare. På årsnivå skulle motsvarande transportsträcka vara 476 km i fastighetsinnehavarens transportsystem och 239 km vid kommunalt anordnad transport. Utöver den totala körsträckan påverkar transportsystemet också antalet sopbilar som kör i området.

Hela Pikis postnummerområde

Utöver Kirismäki granskades också situationen för hela Pikis, vilket bättre beskriver transportererna i ett område som är ett lämpligt entreprenadområde för den transport en kommun ordnar. I området Pikis var fyra transportörer verksamma under granskningsperioden. De hade ansvar för sammanlagt 1 637 tömningspunkter och 1 700 140–660 liters sopkärl för brännbart avfall. I Pikis finns också objekt vars sopkärl töms med sex eller åtta veckors intervall, så granskningsperioden var åtta veckor lång. Utifrån en modellering är avfallstransportererna i Pikis sammanlagt 16 692 km per år vid den nuvarande transporten enligt avtal. Vid kommunalt anordnad transport skulle den totala körsträckan för samma område vara 9 432 km, det vill säga cirka 44 procent kortare. På bild 6 nedan visas en sammanfattning av resultaten av modelleringen för Pikis postnummerområde.

Bild 6



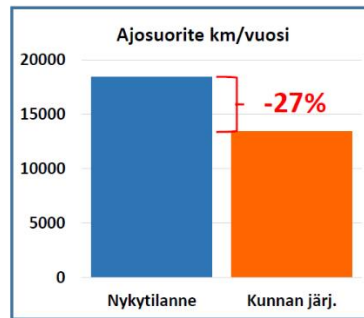
Åbo, Hirvensalo och Kakskerta

I området Hirvensalo och Kakskerta var endast två transportörer verksamma under granskningsperioden. De hade ansvar för sammanlagt 2 510 tömningspunkter och 2 700 140–660 liters sopkärl för brännbart avfall. Granskningsperioden var åtta veckor lång. Enligt modelleringen är körsträckan för avfallshandling på Hirvensalo och Kakskerta vid den nuvarande transporten enligt avtal 18 454 km. Vid kommunalt anordnad transport skulle den totala körsträckan för samma område vara 13 422 km, det vill säga cirka 27 procent kortare. På bild 7 nedan visas en sammanfattning av resultaten av modelleringen för Hirvensalo och Kakskerta postnummerområde.

Bild 7

Keräilyn ja tyhjennyksen ajosuorite yhteensä (km)

	<u>vuodessa</u>
Nykytilanne	18454 km (Keräilyajon osuus 83%)
Kunnan järj.	13422 km (Keräilyajon osuus 78%)
Erotus	5032 km (-27,3%)



På basis av utredningen kan konstateras att redan det att två transportföretag är verksamma i samma område i betydande grad ökar avfallstransporttrafiken jämfört med om transporter optimeras till en rutt som kommunen konkurransutsätter. Förutom att den totala körsträckan blir längre ökar också antalet gånger sopbilarna kör till området. Av resultaten kan man dra slutsatsen att en övergång till kommunalt anordnad transport i exempelområdena i fråga också skulle minska till exempel avfallstransporternas bränsleförbrukning, belastningen på gatunätet, det buller trafiken orsakar och utsläppen av luftföroreningar samt den olycksrisk trafiken medför.

6.3.5 Transporternas miljökonsekvenser

Enligt motiveringarna till avfallslagen får ”fastighetsvis transport som fastighetsinnehavaren ordnar inte tas i bruk, om den [...] ökar faran eller skadan för hälsan eller miljön jämfört med kommunalt anordnad avfallstransport.”

En betydande del av miljökonsekvenserna av avfallshantering orsakas av avfallstransporter. De skadliga miljökonsekvenserna av transporten är avgasutsläpp i atmosfären, buller och vibrationer. De främsta avgasutsläppen är koldioxid (CO²), kolmonoxid (CO), kolväten (HC), kväveoxider (NO_x) och partiklar (PM). Koldioxid medför inga direkta konsekvenser för hälsan, men är en gas som i stor utsträckning orsakar klimatuppvärmning. Utsläpp av avgaser har en skadlig inverkan på hälsan och försämrar den lokala luftkvaliteten. Mängden utsläpp kan reduceras genom att man minskar den totala körsträckan, det vill säga effektiviserar transporter. Genom att minska antalet sopbilar i trafiken reduceras också bullret, köerna och slitaget på vägnätet samt därtill minskar även olycksrisken i avfallsinsamlingsområdet. I fråga om konsekvenserna av utsläpp från den avfallstransport som kommunen ansvarar för är det väsentliga att de är så kallade närutsläpp, det vill säga att olägenheterna huvudsakligen uppstår i bostadsområden – där människor vistas, med andra ord.

I nuläget torde det inte vara någon stor skillnad mellan de konsekvenser för miljön och hälsan som den egentliga transportverksamheten inom de olika transportsystemen medför i en del av nämndens verksamhetsområde som helhet, eftersom transporter har fördelats bland några få företagare så att det i ganska liten utsträckning förekommer geografiska överlappningar mellan flera transportörer. I fråga om transporter av slam är det sannolikt aningen vanligare att flera transportörer kör överlappande transporter.

Såsom nämns ovan medför överlappande trafik av enbart två transportföretag betydligt mer tung trafik i områden och på gatuavsnitt med tät bebyggelse. Om avfall som samlas in separat enligt avtal i hela Sydvästra Finland transporterades och olika typer av sopkärl tömdes av flera olika transportföretagare i samma områden (vilket å sin sida skulle vara gynnsamt för konkurrenssituationen), är det möjligt att miljöolägenheterna för invånare och miljön, såsom utsläpp av avgaser och buller från tung trafik, skulle öka betydligt jämfört med nuläget.

I yrkeshögskolans logistikutredning jämfördes på basis av exempelaterialet från Kirismäki, Pikis och Hirvensalo/Kakskerta som presenterades ovan i kapitel 6.3.2 även beslutskonsekvenser mellan olika transportsystem. Nedan presenteras en sammanfattning av dessa.

Kirismäki, Pikis

Vid den nuvarande transporten enligt avtal är bränsleförbrukningen för avfallstransporterna i området och därmed också CO₂-utsläppen cirka 35 procent större än de skulle vara om kommunen ordnade transporten. Skillnaderna är ungefär lika stora även i fråga om utsläpp av kolmonoxid, kolväten, kväveoxider och partiklar.

Pikis

CO₂-utsläppen från avfallstransporterna är vid den nuvarande transporten enligt avtal 46 020 ton per år. Om man övergick till kommunalt anordnad transport skulle CO₂-utsläppen minska med 28 667 ton per år, det vill säga med 38 procent. Övriga utsläpp från transporterna skulle minska i samma proportion, såvida att man i bägge system använder sopbilar i klass EURO4.

Hirvensalo och Kakskerta

CO₂-utsläppen från avfallstransporterna är vid den nuvarande transporten enligt avtal 51 939 ton per år. Om man övergick till kommunalt anordnad transport skulle CO₂-utsläppen minska med 39 421 ton per år, det vill säga med 24 procent. Övriga utsläpp från transporterna skulle minska i samma proportion, såvida att man i bägge system använder sopbilar i klass EURO4.

Bullerolägenheterna från avfallstransporten kan indelas i skrammel vid tömning av sopkärl och trafikbuller då sopbilen kör. Transportsystemet påverkar inte det buller som uppstår vid tömning av sopkärl eftersom samma antal kärl töms i bägge systemen. Vid kommunalt anordnad transport är antalet sopbilar mindre och körsträckorna kortare, och då medför transporten också mindre bullerolägenheter än vid transport som fastighetsinnehavaren ordnar. Det förekommer dock inga stora skillnader mellan bullerkonsekvenserna i de olika transportsystemen. Eftersom de bullerkonsekvenser sopbilarna medför ändå huvudsakligen uppstår i bostadsområden som vanligen inte har några stora mängder annan tung trafik, är skillnaden dock märkbar och kan påverka boendetrivseln.

6.3.6 Investeringar i transportmateriel

Systemet med kommunalt anordnad transport har bland annat kritiserats för att det inte uppmuntrar transportföretagen att utveckla sin verksamhet och investera i avancerad utsläppssnål teknik, bland annat transportmateriel, eftersom kommunens system undanröjer den konkurrensfördel och eventuella kostnadsbesparing som företagets egen aktivitet skapar. Dessutom har man ansett att modellen med transport enligt avtal har gett bättre möjligheter till olika test och pilotförsök, vilket sällan är fallet vid kommunalt anordnad transport, åtminstone inte under avtalsperioderna. Det är här i princip fråga om samma snabba reaktion och flexibilitet som fastighetsinnehavarens system möjliggör men som har förts fram också för de transporttjänstprodukter som olika transportörer tillhandahåller. Avigsidan med flexibilitet och snabb reaktion är dock att spridningen av eventuell ny teknik för allmänt bruk är beroende av enskilda fastighetsinnehavares val och vilja att skaffa tjänster som producerats genom ny teknik och betala för dem. Med andra ord tas ny teknik i bruk genom ett avtal och en fastighet åt gången. Fastighetsinnehavarens system har heller inget kontrollsystem som förhindrar användning av till exempel föråldrad och förorenande transportmateriel, såvida det i övrigt inte förbjuds i lag eller någon är villig att betala för tjänsten i fråga.

I fråga om kommunalt anordnad transport medför den långsamma reaktion och oflexibilitet som entreprenadavtal leder till däremot att kommunens avfallsbolag då det konkurrensutsätter transportentreprenader kan fastställa villkoren för dem som deltar i anbudsförfarandet bland annat vad gäller utsläppsnivån för den transportmateriel som används samt övriga krav gällande teknik och kvalitet. På detta sätt kan man säkerställa att det vid avfallstransport som kommunen ansvarar för endast används till exempel materiel som uppfyller vissa kriterier och att de som satsat på att ta i bruk ny teknik når framgång i konkurrensen. Om det i kommunernas entreprenader förutsätts att det ska användas ny teknik som visat sig fungera väl och vara bättre för miljön, sprider den sig också på en gång till hela entreprenadområdet eftersom man vid kommunala entreprenader bör följa entreprenadavtalen och andra transportörer inte har rätt att tillhandahålla transporttjänster i området i fråga. Kommunen är i egenskap av offentlig aktör skyldig att sörja för ordnandet av de tjänster som hör till dess ansvar så att de är så energieffektiva som möjligt och belastar miljön så lite som möjligt.

Enligt bedömningen uppfylls inte till alla delar kravet på att främja avfallshanteringens allmänna funktion, att stöda den regionala utvecklingen av avfallshanteringens samt kravet på att avfallshanteringens inte ska medföra några risker eller olägenheter för hälsan eller miljön:

- I fastighetsinnehavarens transportsystem kan kommunen eller någon annan aktör inte kontrollera eller styra transporterens allmänna funktion och utveckling som en del av den helhet av regional avfallshantering som kommunen ansvarar för, utan de är beroende av de företagsekonomiska intressena hos alla tiotals transportföretag som är verksamma i området samt av samverkan av avtalen mellan företagare och enskilda kunder.
- Avfall vars hantering kommunen ansvarar för och som samlas in genom avfallstransport enligt avtal har upprepade gånger och delvis systematiskt förts till andra mottagningsplatser än de som anvisats i kommunens avfallshanteringsföreskrifter. Detta skadar kommunens avfallshanteringssystemets allmänna funktion och kommunens rätt och möjligheter att sörja för ordnandet av den avfallshantering som hör till dess ansvar.
- Upprätthållandet av två olika transportsystem försvårar i väsentlig grad främjandet av den regionala utvecklingen av avfallshanteringens i och med att man alltid då man ordnar avfallstransport är tvungen att beakta de krav och villkor som fastställts inom de två olika transportsystemen. Upprätthållandet av det dubbla systemet försvårar också i väsentlig utsträckning genomförandet av kommunernas regionala samarbete inom avfallshantering.
- Transport som ordnas av fastighetsinnehavaren är ur ett totallogistiskt perspektiv mindre effektivt jämfört med kommunalt anordnad transport och därmed också sämre med tanke på energieffektivitet och miljökonsekvenser. Mindre effektiva transporter

7 Konsekvenser för hushållens, företagets och myndigheternas ställning

7.1 Konsekvenser för hushållens ställning

Konsekvenserna av det transportsystem som används i kommunen för hushållens ställning har delvis redan behandlats i kapitel 5.1 och 6.3, där man tagit upp tillgången till tjänster och lika villkor för fastighetsinnehavare samt transporterens konsekvenser för miljön och hälsan.

7.1.1 Valfrihet vid anskaffning av tjänster

Fördelen med fastighetsinnehavarens transportsystem är att fastighetsinnehavaren är fri att själv avtala om sin avfallstransport samt att vid behov byta tjänsteleverantör. När tjänsterna fritt kan köpas av valfri transportör, kan transportörerna också snabbare och på eget initiativ ta in sådana på valfrihet baserade tjänster på marknaden som eventuellt inte erbjuds i kommunens transportsystem.

En fördel med systemet är också den direkta kundrelationen mellan fastighetsinnehavaren och transportaktören. Den ständiga konkurrensen mellan transportörerna har ansetts garantera en hög kvalitet på tjänsterna och kundtillfredsställelse. Såsom tidigare beskrivits kan en del fastighetsinnehavare om fastighetsinnehavarens transportsystem tillämpas genom att skickligt planera och konkurrensutsätta avfallshanteringens själv påverka tjänsternas priser, i synnerhet om konkurrensutsättningarna kan centraliseras så att tjänster skaffas centraliserat för en större grupp fastigheter. Upphandlare som är belägna vid goda trafikförbindelser och har stor upphandlingspotential kan eventuellt genom sin egen konkurrensutsättning få förmånligare tjänster än de skulle kunna få vid kommunalt anordnad transport som konkurrensutsätts centraliserat av kommunen.

Vid kommunalt anordnad transport kan fastighetsinnehavaren inte själv välja tjänsteleverantör utan servicen ordnas i praktiken av den entreprenör kommunen valt. Kunder som eventuellt är missnöjda med kommunens service har således inte någon annan möjlighet än att fortsätta som kommunens kund och genom reklamation försöka rätta till eventuella brister och fel i servicen. Då är möjligheterna att ingripa i och rätta till fel i första hand beroende av villkoren i entreprenadavtalet och kommunens avfallsbolags agerande i frågan.

Valfriheten och de fördelar som uppnås genom denna medför dock villkor och avigsidor:

Valfriheten förutsätter naturligtvis att det i ett område finns flera tjänsteleverantörer att välja mellan. Såsom framgår av kapitel 5.1.5 har åtminstone transporterna av fast avfall dock i en del av verksamhetsområdet centraliserats i den mån att den genuina valmöjligheten äventyrats. På vissa håll kan det också vara svårt för fastighetsinnehavaren att ta reda på vilka transportörer som är verksamma i området och av vilka en offert kan begäras.

Valfriheten medför å andra sidan också att fastighetsinnehavare har sådana skyldigheter de inte har vid kommunalt anordnad transport. Fastighetsinnehavaren måste själv ta initiativ för att ordna avfallshanteringen, ingå nödvändiga avtal om transport med transportörerna samt säkerställa att tjänsteleverantören är ett yrkesmässigt avfallstransportföretag som registrerat sig hos NTM-centralen på behörigt sätt.

Rätten att konkurrensutsätta sin egen transport kan också delvis ses som problematisk eftersom priset i fall där transporten inte konkurrensutsätts efter en längre tid kan vara avsevärt högre än den allmänna prisnivån i området. I fastighetsinnehavarens transportsystem lämnar med andra ord avfallshanteringsmyndigheten verkligen över sitt ansvar för att se till att tjänstens prisnivå är skälig och jämlig i enskilda fall till invånaren själv. Då kan kommuninvånarna hamna i en ojämlig ställning beroende på hur väl de i verkligheten kan och förmår utnyttja sin rättighet och konkurrensförhållandena i området.

Fördelen med kommunalt anordnad transport är att den är enkel och inte medför några besvär för kunden. Kunden behöver inte själv sörja för anskaffningen av tjänster, kontrollera att transportörerna är registrerade och sköta om konkurrensutsättningen och uppföljningen av priser, utan kommunen tar hand om dessa uppgifter på ett enhetligt och jämligt sätt för alla kommuninvånare.

Om förpackningsproducenterna eller kommunen inte ordnar separat insamling och fastighetsvis transport av vissa återvinningsbara förpackningsmaterial inom ramen för den egna verksamheten har fastighetsinnehavarna i enlighet med 41 § 3 mom. i avfallslagen möjlighet att ordna transporten av sådant separat insamlat förpackningsavfall genom att skaffa transporttjänsterna av en valbar transportföretagare även inom ett område där kommunen ordnar avfallstransporten. Kommunalt anordnad transport undanröjer alltså inte fastighetsinnehavarnas möjlighet att utöver den kommunala basservicen frivilligt ordna transporttjänst för separat insamlat förpackningsavfall för sin fastighet.

7.1.2 Transporttjänsternas priser i olika transportsystem

I kapitel 5 ovan har man redan behandlat skälighet och icke-diskriminering gällande priserna på transporttjänster i det område där transport enligt avtal tillämpas. I de här kapitlet jämförs tjänsternas prisnivåer mellan olika transportsystem i Sydvästra Finland så att man även kan bedöma om fastighetsinnehavare som hör till olika system i regionen har en jämlig ställning i förhållande till varandra.

Enligt nationella jämförelser är avfallstransporternas pris för fastighetsinnehavarna vanligen högre i fastighetsinnehavarens system än vid kommunalt anordnad avfallshantering. Nedan presenteras några utredningar om detta:

- En slutledning av den enkät som föreningen Jätelaitosyhdistys gjorde år 2011 var att avgiften för tömning av blandavfall var betydligt lägre i kommuner där kommunen konkurrensutsatte tjänsten än i kommuner där den baserade sig på avtal (Tietoa kuntien jätehuollosta 2011 - Kiinteistökohtaisen keräyksen jätemaksutiedot ja jätelajien vastaanottohinnot 95 s; Jätelaitosyhdistys ry. 2011).
- I den empiriska delen av en undersökning av Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) visas att en övergång från ett system med avtal till ett centraliserat system sänker priset med i genomsnitt 40 procent för varje tömning av ett 600 liters sopkärl.

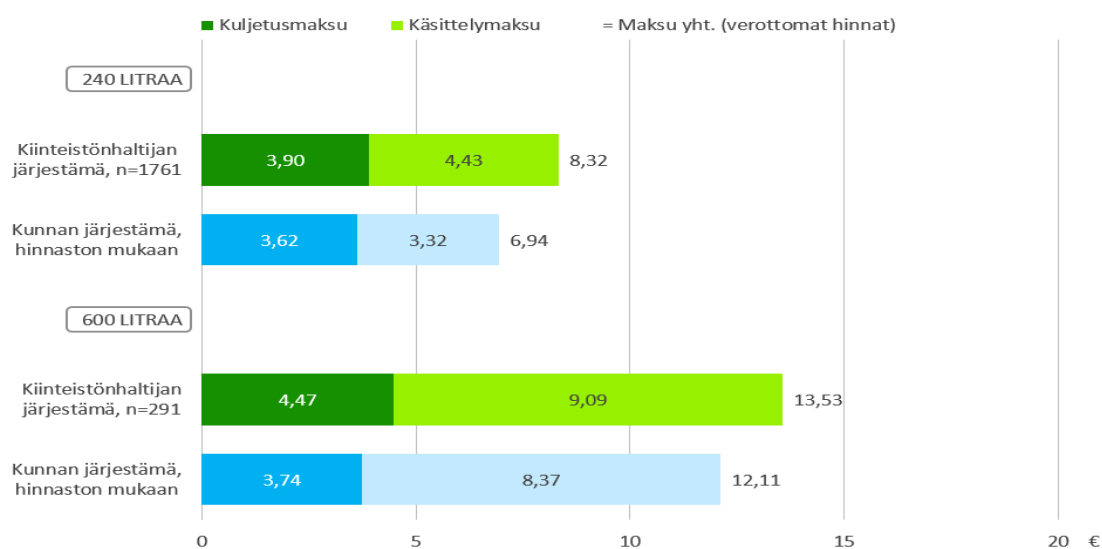
- Enligt de prisuppgifter som Regionförvaltningsverket i Södra Finland samlade in på uppdrag av konsumentverket år 2010 var den genomsnittliga tömningsavgiften för ett 240 liters sopkärl inom ramen för avfallstransporten enligt avtal 6,51 euro/tömning, och priset varierade mellan 4,48 och 11,95 euro. Vid kommunalt anordnad avfallstransport var medelpriset 6,07 euro/tömning och varierade mellan 4,44 och 9,81 euro.

Avfallshanteringsnämnden har inte vetskap om några täckande och uppdaterade prisuppgifter för avfallstransporter enligt avtal, så det är svårt att dra några detaljerade slutsatser om hur transportsystemet påverkar transportpriserna. I prisutredningen för Sydvästra Finland från år 2016 fick man emellertid också jämförande information om avfallsavgifterna i de olika kommunerna i regionen samt även i olika transportsystem. I utredningen jämfördes de avfallsavgifter som debiterades av fastighetsinnehavare för tömning av 240 och 600 liters sopkärl för brännbart avfall. En slutsats av utredningen var att priserna för avfallshantering i områden som för närvarande använder sig av transport enligt avtal i sin helhet är högre än priserna i områden med kommunalt anordnad transport. På bild 7 nedan visas prisskillnaderna utifrån områdenas genomsnittliga priser enligt utredningen.

Bild 7

Jättemaksut L-S Jätehuollon kunnissa

- kiinteistönhaltijan vs. kunnan järjestämä jätehuolto astiakoon mukaan



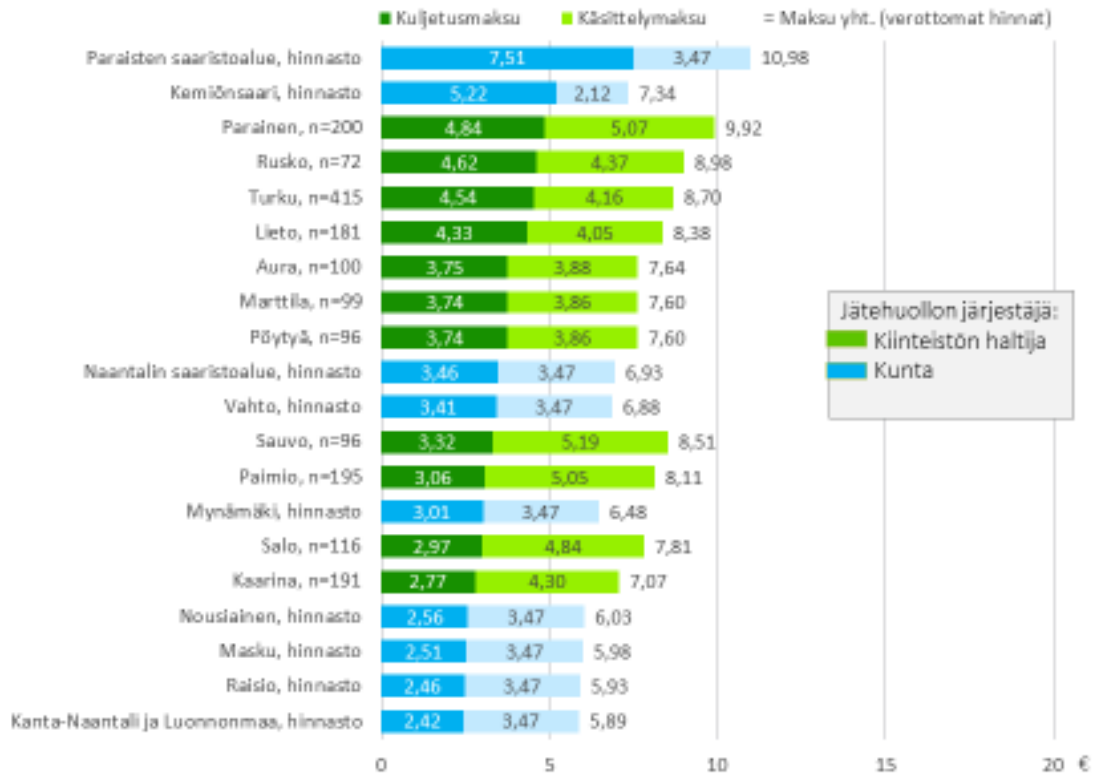
Prisutredningen för Sydvästra Finland stöder de övriga finländska undersökningsresultat som presenterats ovan, enligt vilka transporter som konkurrensutsatts centraliserat av kommunen i genomsnitt är billigare för fastighetsinnehavare än transporter som fastighetsinnehavare ordnat.

En jämförelse av de genomsnittliga priserna ger ingen fullständig bild av skillnaderna mellan systemen eftersom de har beräknats utifrån genomsnittspriserna per kommun i Sydvästra Finland. Förhållandena kring insamling och transport av avfall kan vara mycket olika i olika kommuner. Till exempel ska man inte jämföra avfallstransporterna i Pargas skärgårdsområden (Nagu, Korpo, Houtskär) med prisuppgifter för Åbo eller andra tätbebyggda stadslika områden eftersom skärgårdens priser i betydande grad påverkas av de långa och långsamma transportsträckorna, färjeförbindelserna, behovet av mellanlastning och det ringa antalet fast bosatta invånare (det vill säga tömningsobjekt). För att få information som är mer jämförbar är det bäst att jämföra priserna i sådana områden vars förhållanden kring insamlingen och transporten av avfall är mer lika varandra. På bild 8 visas kommunvisa jämförande uppgifter för 240 liters kärl, som är den vanligaste storleken på kärl för småhus och som därmed används i stor utsträckning i hela verksamhetsområdet.

Bild 8

taloustutkimus oy

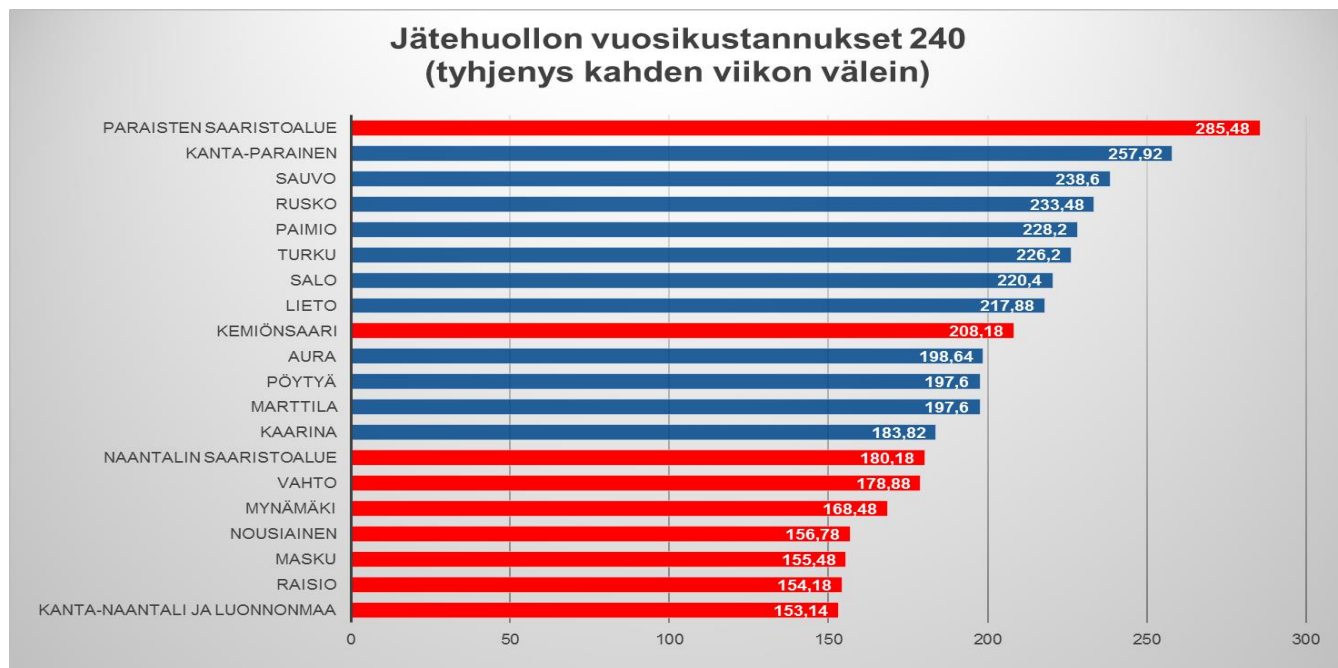
Jättemaksut L-S Jätehuollon alueella: kiinteistön haltijan vs. kunnan järjestämä jätehuolto
 - 240 litran astiat kuljetusmaksun suuruuden mukaisessa järjestyksessä



12 17.10.2016 T16120 Jätehuollon hinnastelu L-S

På bild 9 visas be beräknade kostnaderna (enligt priserna i prisutredningen) för avfallshanteringen på årsnivå för fastigheter som hör till olika transportsystem. Priserna har räknats för ett 240 liters sopkärl som töms varannan vecka. Till de kommuner som hör till det område som tidigare omfattades av Rouskis har lagts till en skattefri grundavgiftsdel på 17,34 euro per år för stadigvarande bostadsfastigheter:

Bild 9



Utifrån prisutredningen torde man inte exakt kunna förutspå hur prisnivån skulle ändra om man inom hela nämndens verksamhetsområde övergick till kommunalt anordnad transport. Det kan dock antas att man genom att undanröja gränserna mellan transportsystemen skulle möjliggöra en tillgängligare och effektivare transport än i nuläget i hela verksamhetsområdet, varvid även det totala transportbehovet och de totala transportkostnaderna eventuellt skulle minska.

Av resultaten av utredningen torde man dock kunna dra slutsatsen att fastigheter inom samarbetsområdet för Sydvästra Finlands avfallshandling som använder 240 och 600 liters sopkärl försätts i ojämlig ställning vad gäller priserna på avfallstransporttjänster beroende på vilket transportsystem som används i det område där de är belägna.

7.1.3 Genomblickbarhet hos avgifterna och grunderna för dessa

Vid transport som fastighetsinnehavaren ordnar debiteras avgifterna av transportföretagaren. Avgifterna är privaträttsliga och grundar sig på avtal som ingåtts mellan transportören och fastighetsinnehavaren. Inom dessa ramar är det för en enskild fastighetsinnehavare mycket svårt, om inte omöjligt, att utreda den allmänna avgiftsnivån för avfallstransport i området och därigenom bedöma hur skälig den egna avgiften är och dess förhållande till de avgifter som allmänt tas ut i området. Prisuppgifter fås i första hand endast efter anbudsbegäran. Eftersom de avgiftsandelar transportörerna i området tar ut för tömning av kärl i väsentlig grad kan avvika från varandra, är det också mycket svårt för upphandlaren att bedöma i vilken mån de debiterade avgiftsandelarna för transport och behandling motsvarar de faktiska kostnaderna.

Vid kommunalt anordnad transport fastställs avfallsavgifterna av avfallshandlingsmyndigheten. Avgifterna och grunderna för dessa är offentliga och samma för alla fastighetsinnehavare inom samma entreprenadområde. Behandlingsavgiftens andel av tömningspriserna är densamma för alla som hör till systemet och grundar sig på avfallsets viktcoefficienter, som justeras vid behov. Med andra är avgifterna och grunderna för dessa mer genomblickbara och jämlika för alla inom den kommunalt anordnade avfallshandlingen. Dessutom har den betalningsskyldiga rätt att göra en anmärkning om kommunens avfallsavgift, om personen upplever att avgiften är oskälig eller på annat sätt felaktig. Om anmärkningen fattas ett beslut som ännu kan överklagas hos förvaltningsdomstolen.

7.2 Konsekvenser för myndigheternas ställning

7.2.1 Avfallshandlingsmyndighetens upprätthållande av transportregistret

Vid beredningen av den nuvarande avfallslagen har man jämfört verksamheten inom olika transportsystem och deras effekter på basis av vissa kriterier som bedömts vara centrala. Ett av de viktigaste kriterier som lyftes fram var problemen med att övervaka avfallstransporten enligt avtal. I motiveringarna till avfallslagen har konstaterats följande:

”Svårigheten att övervaka verksamhetens laglighet är en betydande svaghet i avfallstransporten enligt avtal. I praktiken är det mycket svårt för kommunens myndigheter att övervaka hur fastigheterna ansluter sig till avfallstransporten samt vart avfallet transporteras för återvinning eller bortskaffande. Det har varit svårt att få tillförlitlig information om transportmängderna och -objekten från transportföretagen eller de enskilda hushållen. Kommunernas myndigheter har i praktiken inga möjligheter att genomföra sådan här mycket tidskrävande tillsyn.”

I och med den nya avfallslagen har man strävat efter att rätta till bristerna i uppföljningen och tillsynen genom att ge avfallshanteringsmyndigheten i uppgift att föra ett register över transporter i syfte att underlätta uppföljningen och tillsynen. I detta transportregister som är förenligt med 143 § i avfallslagen antecknas uppgifter om fastigheter från vilka avfall hämtats, om antalet gånger sopkärnen tömts enligt fastighet och avfallsslag samt om mängden avfall som samlats in från fastigheterna och leveransplatser. Utifrån dessa uppgifter ska kommunens avfallshanteringsmyndighet kunna följa hur avfallstransporterna fungerar samt också bedöma bland annat hur de krav lagen ställer på de transporter fastigheten ordnar uppfylls. Dessutom ska registeruppgifterna kunna levereras till tillsynsmyndigheterna för att övervaka att avfallshanteringen ordnas på lämpligt sätt.

Uppgifterna till transportregistret fås från avfallstransportörerna, som enligt lag är skyldiga att skicka ifrågavarande uppgifter till myndigheten. I kommunens avfallshanteringsföreskrifter specificeras ytterligare hur uppgifterna ska lämnas in och vid vilka tidpunkter. Det att transportuppgifterna fås från transportörerna är alltså en förutsättning för att avfallshanteringsmyndigheten ska kunna sköta de uppgifter som föreskrivits för den i lagen.

Det har ständigt varit problem med att få transportuppgifter från transportörerna i regionen. Problemen förekom redan under de tidigare myndigheternas tid i Åbo- och Saloregionen och de har fortsatt även efter att myndigheterna slagits samman, trots att man satsat på information och rådgivning kring detta. En betydande del av de transportuppgifter som lämnats in till myndigheten är regelbundet försenade, delvis bristfälliga eller så avviker de från avfallshanteringsföreskrifterna och lämnas in i ett sådant format att det inte går att överföra dem till det elektroniska registerprogrammet som sådana. Med andra ord är myndigheten tvungen att regelbundet skicka uppmaningar om att lämna in uppgifter, be om kompletteringar och specificeringar samt bearbeta de uppgifter som skickats in till ett lämpligt format. Allt detta leder till extra arbete och, i synnerhet, till att uppgifterna i transportregistret när de väl överförs till registret ofta redan är föråldrade och därmed inte lämpliga som basinformation för tillsyn i realtid.

Dessutom blir man regelbundet helt och hållet utan en del uppgifter. I kommunerna inom före detta TSJ:s område har man också årligen informerat NTM-centralen om dessa försummelser och bett den vidta nödvändiga tillsynsåtgärder för att få uppgifterna. Inom före detta Rouskis område har det fattats ett beslut för att rätta till saken. Enligt beslutet ordnade man år 2015 för transportörerna i området ett informationstillfälle, under vilket man informerade om registerföring och skyldigheten att lämna in uppgifter samt om hur uppgifterna ska lämnas in. Dessutom skickade man per e-post till alla transportörer man kände till guidemateriel och färdiga tabellunderlag som kan användas för att skicka in uppgifter. Trots dessa åtgärder har man inte lyckats åtgärda problemen. För att åskådliggöra detta problem följer nedan ett exempel på proceduren för att skaffa transportuppgifter från 2015:

Exempel på proceduren för att skaffa uppgifter till transportregistret år 2015

- Före utgången av den tidsfrist (utgången av februari) som nämns i avfallshanteringsföreskrifterna och den separata begäran som skickats till transportörerna inkom transportuppgifter från två transportörer trots att det enligt myndigheternas uppgifter i regionen finns sammanlagt cirka 50–70 aktörer som transporterar avfall vars hantering kommunen ansvarar för.

- För att utreda vilka transportörer som var verksamma i regionen år 2015 bad man leveransplatserna för avfall om uppgifter om vilka transportörer som under ifrågavarande rapportperiod levererat avfall till dem. Uppgifter begärdes från Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab och leveransplatserna för slam.
- Utifrån de uppgifter som erhöles från leveransplatserna uppmanades transportörerna att skicka in de uppgifter som fattades. Begäran skickades på nytt till de aktörer som inte reagerade på den första begäran.
- Trots uppmaningarna hade över 30 transportörer fortsättningsvis inte lämnat in några transportuppgifter eller så saknades en betydande del av de begärda uppgifterna. Listan över försummelser skickades till NTM-centralen i augusti. Samtidigt bad man NTM-centralen att vidta tillsynsåtgärder för att få de uppgifter som saknades.
- De saknade uppgifterna hade fortfarande inte lämnats in i mitten av mars 2017, med andra ord saknades en betydande del av uppgifterna från transportörerna fortfarande ungefär elva månader efter att de borde ha lämnats in och överförts till transportregistret på basis av föreskrifterna och separata begäran.

Avfallshanteringsmyndigheten har i nuläget ingen verklig möjlighet att på ett tillförlitligt sätt i realtid följa med avfallshanteringssituationen för fastigheter som omfattas av avfallstransport enligt avtal eller avfallsströmmarna inom den fastighetsvisa insamlingen och förmår därmed inte uppfylla sin lagstadgade skyldighet att föra register. Avfallshanteringsmyndigheterna har heller inte under hela den tid de existerat kunnat skicka uppdaterad och tillförlitlig information till tillsynsmyndigheterna med tanke på tillsynen över fastigheternas avfallstransport. För att få uppdaterad tillsynsinformation förutsätts i praktiken fortsättningsvis att tillsynsmyndigheten själv granskar till exempel fastighetens avfallshanteringssituation genom att ringa till alla transportföretagare man känner till i regionen och separat av var och en frågar om avtalsituationen för en enskild fastighet. Vad gäller tillsynen är läget alltså fortfarande i stort sett det samma som det var före den nuvarande skyldigheten att föra register.

För jämförelsens skull kan konstateras att avfallshanteringsmyndigheten vid kommunalt anordnad transport tack vare den elektroniska kontakten mellan myndigheten och avfallsbolaget i realtid kan följa tömningen av sopkärl och transporter både vad gäller fast avfall och slam. De transportuppgifter som behövs för att föra transportregistret överförs automatiskt från Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab:s kundregister till avfallshanteringsmyndighetens register utan separat begäran. Eftersom kommunens transportentreprenader enbart sköts av de entreprenörer som arbetar för kommunens räkning och som valts genom konkurrensutsättning har kommunen vetskap om alla transporter den konkurrensutsatt och avfallstransporterna kan följas i realtid. I kommunens transportsystem följer Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab också själv kontinuerligt fastigheternas avfallshanteringssituation och de uppgifter om avfallsströmmar som behövs fås på en och samma plats för hela det område där systemet används.

Om man inom Sydvästra Finlands samarbetsområde beslutar att transporter fortsättningsvis ska ordnas av fastighetsägaren måste avfallshanteringsmyndigheten skaffa ett elektroniskt system för uppföljning av transporter genom vilket även uppföljningen av fastighetsinnehavarens transporter kan genomföras på ett modernt sätt i realtid. Detta skulle dock förutsätta att alla transportörer i regionen frivilligt rapporterar om sina transporter (vilket avviker från kraven i avfallslagen) i realtid på samma sätt som vid kommunalt anordnad transport.

7.2.2 Förfarande med transportdokument vid slamtransporter

I avfallslagen (121 §) föreskrivs om ett förfarande med transportdokument i syfte att följa transporter av slam från slamavskiljare och samlingsbrunnar. Enligt motiveringarna till lagen är syftet med förfarandet att ”trygga att avfallet förs till ändamålsenlig behandling och att skapa förutsättningar för en tillräcklig uppföljning av och tillsyn över avfallstransporterna.”

I fastighetsinnehavarens transportsystem är användningen av transportdokumentet brokig och delvis bristfällig. Enligt uppgifter från Pargas kommun fungerar förfarandet med transportdokument väl vid Pargas stads mottagningsplatser och transportörerna levererar transportdokument på det sätt som lagen förutsätter. Också i Salo stad har man fått förfarandet med transportdokument att fungera med hjälp av e-tjänsten och uppgifterna om transporter når den som tar emot slammet och vidareförmedlas sedan

till avfallshanteringsmyndighetens transportregister. I fråga om dessa områden kan man alltså åtminstone i princip lita på att det finns transportdokument och med hjälp av dem kan följa enskilda transporter av slam. Enligt uppgifter från Topinoja mottagningsplats i Åbo stadsregion från 2016 ger ”mycket få transportföretagare ett transportdokument”. I en betydande del av nämndens verksamhetsområde fungerar förfarandet med transportdokument med andra ord de facto inte så att man genom det skulle kunna följa slamtransporterna på ett tillförlitligt sätt.

Vid kommunalt anordnad slamtransport i Kimitoön finns transportdokumenten elektroniskt i bilens terminal och kan därifrån vid behov överföras via Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab:s register till myndigheten. Transportören kan öppna transportdokumentet i terminalen under en körning. När tömningsuppgifterna överförs till Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab:s register skapas samtidigt ett transportdokument i kunduppgifterna. Transportdokumenten skickas inom vissa tidsfrister vidare till mottagningsplatserna för avfall.

7.2.3 Uppföljning och bedömning av att tjänsteutbudet är skäligt och icke-diskriminerande

Enligt 37 § 3 mom. i avfallslagen ska avfallshanteringsmyndigheten följa och övervaka att beslutet om att fastighetsinnehavaren ska ordna avfallstransporten verkställs och att dess villkor uppfylls. Såsom redan framgått ovan omfattar denna uppföljningsskyldighet också en skyldighet att följa villkoren för avfallstransporttjänster, till exempel att uppfylla kravet på att priserna på tjänsterna ska vara skäliga och icke-diskriminerande. I fastighetsinnehavarens system grundar sig de avgifter för avfallstransport som tas ut av fastighetsinnehavaren på ett privaträttsligt avtal mellan fastighetsinnehavaren och transportföretagaren. Prisuppgifterna är inte offentliga och därmed har avfallshanteringsmyndigheten inte vetskap om dem och de är inte fritt tillgängliga. För att kunna följa priserna måste myndigheten begära och få prisuppgifter från transportföretagarna i regionen.

Svårigheten att följa priserna visas av det att när man inom ramen för den prisutredning för Sydvästra Finland som genomfördes år 2016 bad om uppgifter om avfallsavgifter för brännbart avfall av de tio transportföretagare som är verksamma i regionen, lämnade två företagare över huvudtaget inte in några uppgifter och en del av de uppgifter som lämnades in var bristfälliga. Utredningen kunde sist och slutligen inte genomföras i den utsträckning som planerats. Dessutom bör man beakta att det tog cirka fem månader att få uppgifterna i utredningen och att det krävdes flera påminnelser för att få uppgifterna.

Även om man hade fått de begärda uppgifterna omedelbart skulle det vara mycket svårt och krävas en betydande och kontinuerlig arbetsinsats för att med jämna mellanrum få jämförbara och uppdaterade prisuppgifter från de cirka 50–70 företagarna och tiotusentals fastigheterna, om de 6–7 transportererna av olika avfallsfraktioner och om tömningarna av flera olika typer av sopkärl i Sydvästra Finland. På motsvarande sätt är de priser på avfallstransporttjänster vid kommunalt anordnad transport sådana priser som avfallshanteringsmyndigheten själv fastställer och offentliga uppgifter som finns fritt tillgängliga även för alla fastighetsinnehavare och andra kunder inom kommunens avfallshantering, och därmed behövs ingen separat uppföljning.

7.2.4 Konsekvenser för myndigheternas arbetsmängd

Ovan har redan berättats om de problem avfallshanteringsmyndigheten haft att få uppgifter till transportregistret och prisuppgifter då fastighetsinnehavaren ordnar avfallstransporten. Förutom att problemen försvårar skötseln av myndighetsuppgifterna orsakar också insamlingen av bristfälliga uppgifter regelbundet en avsevärd mängd extra arbete i jämförelse med den arbetsmängd som krävs vid kommunalt anordnad transport. För tjänsteinnehavare som arbetar med avfallshantering går i nuläget en betydande del av den årliga arbetstiden åt till att skaffa fram sådana uppgifter som med stöd av avfallslagstiftningen och avfallshanteringsföreskrifterna borde lämnas till myndigheten rutinmässigt utan separata påminnelser och uppmaningar. Om man ofta är tvungen att be tillsynsmyndigheterna om hjälp för att få uppgifterna sysselsätter anskaffningen av uppgifter utöver avfallshanteringsmyndigheten även tillsynsmyndigheterna och i synnerhet NTM-centralen onödigt mycket.

Upprätthållandet av två olika transportsystem har också en betydande inverkan på arbetsmängden för såväl myndigheten som kommunens avfallsbolag. Även om det bara är fråga om ett system där avfall transporteras från fastigheter till leveransplatser bör man i nästan alla planering, allt beslutsfattande och

all operativ organisering av avfallshanteringen i samarbetsområdet beakta det faktum att det finns två olika system samt de krav och ramvillkor dessa ställer. I praktiken syns denna modell med två system till exempel i avfallshanteringsföreskrifterna, avfallstaxorna, upprätthållandet av transportregistret, fastställandet och debiteringen av avfallsavgifter, ordnandet av avfallsrådgivning och -upplysning och annat ordnande av kundservice.

Å andra sidan minskar också fastighetsinnehavarens transportsystem i viss mån avfallshanteringsmyndighetens och Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab:s arbetsmängd jämfört med arbetsmängden vid kommunalt anordnad transport eftersom transportörerna vid fastighetsinnehavarens transport bland annat planerar och fastställer rutter för de egna transportererna, bestämmer priserna på sina tjänster, debiterar avfallsavgifter och för kundregister. I fastighetsinnehavarens transportsystem behöver avfallshanteringsmyndigheten heller inte behandla anmärkningar om avfallsavgifter eftersom man inte kan begära omprövning av den privaträttsliga avgift som transportören fakturerar genom en anmärkning.

7.3 Konsekvenser för privata företags ställning

7.3.1 Företag som använder avfallstransporttjänster

Avfall som uppkommer i näringsverksamhet omfattas i regel inte av kommunens ansvar och företags avfall transporteras inte inom ramen för den fastighetsvisa avfallstransport som hör till kommunens ansvar. Således borde valet av transportsystem åtminstone inte ha några väsentliga konsekvenser för ordnandet av företags avfallshantering.

7.3.2 Konsekvenser för ställningen för de avfallstransportörer som i nuläget är verksamma i regionen

Utifrån erfarenhet torde man kunna dra slutsatsen att avfallstransportörer i regel förhåller sig negativt till kommunalt anordnad transport och kommunens centraliserade konkurrensutsättningar. Åtminstone en del transportörer upplever att kommunens konkurrensutsättningar gynnar stora företag på bekostnad av lokala småföretag. Det finns en rädsla för att detta leder till mindre konkurrens, ökade kostnader och att arbetsplatser inom branschen för avfallstransport försvinner. Transportörerna betonar också den flexibilitet och valfrihet som fastighetsinnehavarens system medför.

De företag som i nuläget är verksamma inom avfallstransporten enligt avtal har skaffat sin egen kundkrets och därmed uppnått en etablerad ställning på marknaden och kan med stöd av denna planera och utveckla sitt företags framtid även på lång sikt samt i sin egen takt erbjuda nya tjänster för marknaden. I sådana etablerade förhållanden kan företaget anställa personal inom ramen för normala konjunkturväxlingar och företagsekonomiska principer och behöver inte ordna sin verksamhet i den takt och på de villkor konkurrensutsättningarna inom den kommunalt anordnade avfallstransporten förutsätter. För sådana företag som uppnått en etablerad ställning på marknaden skulle en övergång till kommunalt anordnad transport i praktiken innebära att de förlorar sin marknadsställning och antingen måste anpassa sig till de ramvillkor den kommunalt anordnade transporten ställer eller sluta med den transport som hör till kommunens ansvar.

En del av de transportföretag som nu är verksamma i regionen kan till följd av en övergång till kommunalt anordnad transport vara tvungna att sluta transportera avfall som hör till kommunens ansvar i verksamhetsområdet. Antagandet gäller i synnerhet de cirka 50–60 slamtransportörer som torde vara verksamma i regionen. Enligt VATT:s utredning har övergången till ett transportsystem som konkurrensutsetts centraliserat av kommunen i Finland lett till att i genomsnitt 0,39 företag per kommun lämnat branschen för avfallstransport för bostadsfastigheter.

Man har försökt minimera de skadliga konsekvenser för transportföretagens verksamhet som den kommunalt anordnade avfallstransporten medför så att entreprenadavtalen för transporter är tillräckligt långa för att företagen ska kunna amortera investeringar, genom att dela in konkurrensutsättningarna i faser så att nya entreprenadtävlingar ordnas så ofta som möjligt och genom att fastställa tillräckligt små entreprenadområden så att även små företag med 1–2 sopbilar kan erbjuda sina tjänster.

7.3.3 Konsekvenser för små och helt nya företags ställning

I fastighetsinnehavarens system är det svårt för nya företagare att komma in på marknaden. Det uppskattas att ett nytt transportföretag med en sopbil behöver i genomsnitt cirka 1 600 kunder för att transportverksamheten ska vara ekonomiskt lönsam. Det är svårt att skaffa ett så stort antal kunder, en fastighet åt gången, i ett område som är lämpligt ur logistiskt perspektiv. Vid kommunalt anordnad transport kan en ny företagare däremot få den kundkrets som behövs i en enda konkurrensutsättning och därmed på en gång få i gång företagsverksamheten. Så har varit fallet även i Sydvästra Finland.

De som motsätter sig kommunalt anordnad avfallstransport har framfört en synpunkt om att centraliserad konkurrensutsättning av avfallstransporter har gjort det möjligt för stora företag på marknaden att stärka sin marknadsställning. Det har påståtts att stora företag har tagit mindre företags marknadsandelar genom underprissättning vid konkurrensutsättningar (så kallad rovprissättning). Enligt VATT:s utredning har sådan rovprissättning dock inte iakttagits i Finland, utan priserna på transporttjänster har snarare minskat när kommunens centraliserade konkurrensutsättning har fortsatt under en längre tid. I utredningen dras också slutsatsen att centraliserad konkurrensutsättning inte gynnar stora företag.

En övergång till kommunalt anordnad transport kan delvis bedömas förbättra företagarnas möjlighet att fokusera på sin kärnverksamhet, det vill säga transport, eftersom Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab tar hand om förvaltningen och bland annat skyldigheter gentemot myndigheterna. I detta hänseende drar sannolikt små företag den största nyttan eftersom de proportionellt sett har färre, om ens några, anställda och resurser för att sköta dessa uppgifter som inte hör till kärnuppgifterna.

7.3.4 Kommunens ansvar i egenskap av konkurrensutsättare

Betydelsen av konsekvenserna för företagen av den centraliserade konkurrensutsättningen av kommunalt anordnad transport betonar emellertid kommunernas ansvar som planerare av avfallstransportmarknaden. Ordnandet av kommunalt anordnade transporter kräver att kommunen, eller i Sydvästra Finland i praktiken Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab, behärskar konkurrensutsättningsförfarandena så att man kan förhindra en övercentralisering på marknaden. Om ett företag får en dominerande marknadsposition på ett stort område blir det betydligt dyrare och svårare för samhället att i efterhand omfördela marknaden, än att man med hjälp av omsorgsfullt planerade konkurrensutsättningar håller marknaden i balans i konkurrenshänseende.

Kravet på att beslutets verkningar sammantaget bedöms vara positiva, särskilt med beaktande av konsekvenserna för hushållen och för företagens och myndigheternas verksamhet, uppfylls inte:

- Vid transport som fastighetsinnehavaren ordnar är priserna på tjänsterna högre än i systemet där kommunen konkurrensutsätter tjänsterna centraliserat. Genom att upprätthålla ett dubbelt system för transporter försätter kommunen fastighetsinnehavare som hör till olika transportsystem i en bestående ojämlik ställning vad gäller tjänsternas pris. Såsom framförts även tidigare i denna bedömning är transporttjänsternas priser för en del invånare diskriminerande och oskäliga även vid den nuvarande transporten enligt avtal.
- Avigsidan med den valfrihet och flexibilitet som fastighetsinnehavarens transportsystem ger är fastighetsinnehavarnas ökade skyldigheter att ordna sina egna tjänster samt, i synnerhet, att fastighetsinnehavarna själva genom konkurrensutsättning måste se till att de avgifter de betalar för avfallshanteringstjänsterna är konkurrenskraftiga i förhållande till den allmänna prisnivån. Eftersom regelbunden konkurrensutsättning i väsentlig grad kan påverka priset på en tjänst, försätts invånarna i ojämlik ställning beroende på deras vilja, förmåga och verkliga möjlighet att utnyttja konkurrensutsättningen.
- Om transporten som fastighetsinnehavaren ordnar fungerar utifrån verklig konkurrens så att det i ett område finns flera aktörer som tillhandahåller olika transporttjänster, ökar också den tunga sopbilstrafiken i bostadsområdet i jämförelse med trafiken vid kommunalt anordnad transport. Det att flera olika transportörer trafikerar i samma bostadsområden medför ytterligare olägenheter med tanke på miljön och trivseln samt trafiksäkerhetsrisker för invånarna. Till exempel på små enskilda stugvägar kan en ökad mängd tung trafik medföra extra arbete med tanke på väghållningen.
- Vid den nuvarande transporten enligt avtal har det visat sig vara mycket svårt och administrativt tungt, delvis nästan omöjligt att följa och övervaka verksamheten inom den avfallshantering som kommunen ansvarar för. I de nuvarande förhållandena kan avfallshanteringsmyndigheten inte sörja för sina uppföljningsskyldigheter enligt lag eftersom den inte får de uppgifter som behövs för denna verksamhet, till exempel prisuppgifter och transportuppgifter från transportaktörerna. Därmed kan avfallshanteringsmyndigheten heller inte lämna in uppdaterad och tillförlitlig information till tillsynsmyndigheten för tillsynsändamål.
- Även om myndigheterna i bägge transportsystemen har samma rättigheter och skyldigheter att få de uppgifter som behövs för uppföljning och tillsyn är skillnaden mycket stor vad gäller den verkliga tillgången till information. En fungerande, uppdaterad och tillförlitlig uppföljning kan inte grunda sig på ständig handräckning av tillsynsmyndigheterna och användning av administrativa

8 Sammanfattning

8.1 Problem vid transport enligt avtal/transport som fastighetsinnehavaren ordnar

I 37 § i avfallslagen har fastställts villkor för ordnande av avfallstransport som omfattas av kommunens ansvar i form av så kallad avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar. I den här framställningen bedöms hur villkoren uppfylls i samarbetsområdet för Sydvästra Finlands avfallshantering.

Avfallshanteringen som kommunen ansvarar för är en kommunal offentlig nödvändighetstjänst, där man måste kunna garantera att alla invånare i samarbetsområdet på ett enkelt, tillförlitligt och jämlikt sätt samt på icke-diskriminerande villkor får tillgång till transporttjänster i alla förhållanden. Av den här bedömningen framgår tydligt att alla dessa villkor som fastställs i avfallslagen och som är mest väsentliga med tanke på kommunens ansvar inte uppfylls vid transport som fastighetsinnehavaren ordnar.

Vid den nuvarande transporten enligt avtal i regionen är priserna på avfallstransporttjänster diskriminerande och för en del fastigheter oskäligt höga i jämförelse med de genomsnittliga och i synnerhet lägsta priserna. I systemet enligt avtal är fastigheternas avfallspriser högre än då kommunen ansvarar för

transporten, vilket försätter fastighetsinnehavare som hör till olika transportsystem inom verksamhetsområdet i ojämlik ställning. Vid transport enligt avtal har fastigheter med stor upphandlingspotential och centralt läge och i synnerhet grupper av fastigheter som samarbetar i upphandlingen möjlighet att få transporttjänster som är betydligt förmånligare än genomsnittet medan enskilda småfastigheter i glest bebyggda områden i praktiken inte kan få motsvarande förmån. I fastighetsinnehavarens transportsystem avslutas transporttjänsten om fastighetsinnehavaren inte kan betala för den.

Transport som ordnas av fastighetsinnehavaren är en del av den sammantagna avfallstransport som kommunen ansvarar för, men i praktiken har kommunen inte möjlighet att styra dess verksamhet, påverka dess utveckling eller rätta till eventuella brister eller problem som uppdragas i den. Transport som fastighetsinnehavaren ordnar kan ses som en separat del av kommunens övriga avfallshanteringssystem som inte kan styras eller kontrolleras av någon enskild aktör. Vissa transportörer har tolkat att den valfrihet och de marknadsmässiga villkor som systemet omfattar innebär att fastighetsinnehavare eller transportörer i systemet i fråga också skulle kunna besluta om leveransplatser och behandling av avfall som samlas in och bortskaffas, vilket i betydande grad skadar det kommunala avfallshanteringssystemets funktion i sin helhet.

Fastighetsinnehavarens transportsystem är ur ett totallogistiskt perspektiv mindre effektivt än kommunalt anordnad transport. Redan det två transportörer ordnar samma transporttjänst i samma område medför i jämförelse med kommunalt anordnad transport "överflödig" tung trafik och större bullerolägenheter och utsläpp av luftföroreningar samt olägenheter för miljön och trivseln till följd av dessa. Ju fler transportörer som ordnar samma tjänst i ett område och ju fler avfallsfraktioner som samlas in separat från fastigheter, desto större blir skillnaderna vad gäller transportsystemens miljökonsekvenser.

I fråga om fastighetsinnehavarens ställning har bägge transportsystemen sina för- och nackdelar. Det är dock svårt att bedöma vad fastighetsinnehavare sist och slutligen anser vara viktigt med tanke på den egna ställningen. Om det i området finns en transportmarknad och flera företagare som tillhandahåller samma tjänst ger fastighetsinnehavarens transportsystem fastighetsinnehavaren möjlighet till en mer direkt kundrelation med den som genomför tjänsten i praktiken samt valfrihet i upphandlingen av tjänster. Denna frihet existerar inte inom den kommunalt anordnade transporten. Däremot kan kommunens transportsystem anses vara enklare, mer tillförlitligt och jämlikt samt förmånligare för fastighetsinnehavaren.

Också vad gäller ställningen för företagare som transporterar avfall har de olika transportsystemen både bra och dåliga sidor. För de företagare som är verksamma inom ramen för den nuvarande transporten enligt avtal och som fått en etablerad ställning i detta system skulle en övergång till kommunalt anordnad transport innebära att de förlorar sin ställning och är tvungna att anpassa sig till de ramvillkor som ställs inom den kommunalt anordnade transporten. En övergång till fastighetsinnehavarens transportsystem skulle däremot innebära att läget i stort sett förblir som förut. Å andra sidan skulle en övergång till kommunalt anordnad transport ge nya företagare bättre möjligheter att komma in på marknaden och sannolikt öka den konkurrens som saknas i vissa områden. Små transportföretagare skulle kunna gynnas av kommunalt anordnad transport såtillvida att transportören i ifrågavarande system kan fokusera på sin kärnverksamhet, det vill säga transport, eftersom Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab tar hand om stödåtgärder såsom kundservice, fakturering samt övriga administrativa skyldigheter och skyldigheter gentemot myndigheterna, för vilka småföretagare vanligen har mindre resurser.

Det nuvarande transportsystemet enligt avtal är i praktiken passivt med tanke på avfallshanteringsmyndighetens ställning och skötsel av uppgifter. I systemet i fråga har myndigheten inga faktiska möjligheter att på ett tillförlitligt sätt i realtid följa transportererna, tillgången till avfallshanteringstjänster eller uppfyllandet av de villkor gällande skälighet och icke-diskriminering som fastställts för tjänsterna. På grund av ständiga problem med att få de uppgifter som behövs för uppföljningen kan avfallshanteringsmyndigheten heller inte lämna in tillförlitlig och uppdaterad information om transportererna till tillsynsmyndigheterna.

8.2 Fördelar med kommunalt anordnade transporter

Vid kommunalt anordnad transport konkurrensutsätts avfallstransportentreprenaderna så att alla fastigheter som behöver avfallshanteringstjänster i regionen har tagits i beaktande i konkurrensutsättningen och att alla också gynnas av kommunens förhandlingsmakt då den skaffar transporttjänster. På detta

sätt kan man säkerställa att tjänsteutbudet omfattar alla fastigheter i området som granskas och att tjänster av samma kvalitet kan ordnas för alla på samma villkor med beaktande av lokala specialförhållanden. Centraliserad konkurrensutsättning säkerställer också att tjänsternas priser förverkligas enligt de konkurrensutsättningar som regelbundet ordnas, att avfallsavgifterna är desamma för alla inom entreprenadområdet och att prissättningen är genomblickbar. Avfallshanteringsmyndigheten beslutar om avfallstaxorna och fastställer avgifterna, och det finns möjlighet att göra en anmärkning om kommunens avfallsavgift.

Vid kommunalt anordnad avfallshantering kan kommunen i systemet för fastighetsvis transport inkludera lokala sopkärl som är gemensamma för flera fastigheter i fråga om fastigheter som inte kan nås med sopbil. Om dessa gemensamma kärl kan inkluderas i kommunens övriga transportentreprenad hålls också avfallsavgifterna och servicenivån för dessa fastigheter på en skälig nivå. Vid kommunalt anordnad transport fortsätter avfallstransporttjänsterna och tjänster tillhandahålls även i fall där fastighetsinnehavaren av en eller annan orsak inte kan betala för transporttjänsten. Kommunens avfallsavgift är direkt utsökbar, så en eventuell avgift som inte betalats debiteras av kunden genom utsökningsåtgärder medan tjänsterna fortsätter som vanligt.

Transporterna är en del av den avfallshanteringshelhet som kommunen ansvarar för, vilka omfattar alla skeden i avfallshanteringen, från insamling till bortskaffande. När hela systemet administreras av kommunen kan också transporten utvecklas genom samarbete mellan de aktörer som ansvarar för kommunens avfallshantering och i enlighet de gemensamma avfallshanteringspolitiska målen så att ordnandet av transporterna stöder helheten i så hög grad som möjligt.

Vid kommunalt anordnad transport kan man på ett tillförlitligare sätt se till att det avfall som samlats in förs till kommunens lämpliga mottagningsplatser eller i fråga om förpackningsavfall till de mottagningsplatser producenten anvisat och därmed säkerställa rättigheterna och de faktiska möjligheterna för den som ansvarar för avfallet att ordna avfallshanteringen. Samtidigt kan man minimera de risker för miljön och hälsan som kan uppstå till följd av okontrollerad behandling av avfall eller leverans till fel platser.

Kommunalt anordnad transport är effektivare ur ett logistiskt perspektiv eftersom endast en entreprenör är verksam i varje entreprenadområde. Genom en transport som är effektivare logistiskt sett och därmed också mer energieffektiv kan man minimera transporternas skadliga miljökonsekvenser, till exempel bullerolägenheter och utsläpp av luftföroreningar. Genom att minska mängden tung trafik förbättras också trafiksäkerheten, i synnerhet på smala vägar i bostadsområden. Man strävar efter att planera kommunens transportentreprenader så att entreprenadområdenas gränser fastställs på det logistiskt mest effektiva sättet, till exempel enligt de naturliga gränser som landsvägarna skapar. Inom ramen för ett enhetligt kommunalt anordnat transportsystem skulle man kunna effektivisera transporterna ytterligare jämfört med nuläget eftersom kommunernas eller transportsystemens gränser inte skulle hindra planeringen av entreprenader som är så effektiva som möjligt ur ett logistiskt perspektiv.

Tack vare kommunens centraliserade konkurrensutsättning är tjänsternas priser i genomsnitt lägre för fastighetsinnehavaren än i fastighetsinnehavarens transportsystem. När avgifterna fastställs på samma enhetliga grunder har alla invånare i verksamhetsområdet en jämlik ställning.

Det är betydligt enklare för avfallshanteringsmyndigheten att sköta sina lagstadgade skyldigheter och praktiska arbete om den snabbt och tillförlitligt får de uppgifter som behövs för att sköta skyldigheterna från Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab. Om myndigheten själv beslutar om priserna finns det inte längre något behov av att följa tjänsternas priser.

Utredningar till vilka hänvisas i denna bedömning:

- INTERACTION-toimenpideselvitys – Kuorma-autokuljetusten energia-, ympäristö- ja kustannustehokkuuden parantaminen. 2007. Helsingfors, Motiva Ab.
<http://www.ily.fi/interaction-toimenpideselvitys.pdf>
- Järjestetyn jätteenkuljetuksen vaihtoehtojen vertailu. 2008. Oulun Jätehuolto, Oulun seudun jätteenkuljetusyrittäjät. Ramboll Finland Ab.
http://www.ily.fi/oulu_jatehuolto_loppuraportti.pdf
- Jättekuljetusjärjestelmien vertailu - Logistinen näkökulma, Lounais-Suomi 2017. Åbo yrkeshögskola.
- Jätelaitosyhdistys ry. 2011. Tietoa kuntien jätehuollosta 2011 – Kiinteistökohtaisen keräyksen jätemaksutiedot ja jätelajien vastaanottohinnat.
<http://www.ily.fi/jatemaksut2011.pdf>
- Mälkönen, V. ja Tukiainen, J. 2010. Jättekuljetuksen sopimusmallien yritysvaikutukset. Valmistelu-
raportit 1. Statens ekonomiska forskningscentral (VATT).
http://vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/852
- Selvitys jätehuollon hinnoista Lounais-Suomen alueella. Tulosraportti 17.10.2016. Taloustutkimus Oy
- Selvitys sako- ja umpikaivolietetyhjennysten järjestämisestä Turun Seudun Jätehuolto Oy:n osakaskunnissa, Valonia ja Turun AMK
- Selvitys sako- ja umpikaivolietetyhjennysten järjestämisestä Rouskis Oy:n osakaskunnissa Valonia ja Turun AMK.
- Valtakunnallinen jätelogistiikkaselvitys – Jätelogistiikan nykytilan ja toimintaympäristön selvitys. Kommunikationsministeriet.
http://www.ily.fi/FINAL_Valtakunnallinen_jatelogistiikkaselvitys_raportti.pdf