

Utlåtande åt Helsingfors förvaltningsdomstol med anledning av Mia Myllys och Pentti Laines besvär

384/60.606/2021

Nylands avfallsnämnd 07.12.2021 § 33

Beredning: avfallshanteringschef Christine Perjala, ansvarig avfallsinspektör Pamela Ek, ujlk@ujlk.fi, tfn. 020 690 145

Helsingfors förvaltningsdomstol har 25.11.2021 begärt om utlåtande av Nylands avfallsnämnd med anledning av ett besvär anfört av Mia Myllys och Pentti Laine (bilaga 7, enbart på finska). Utlåtandet ska tillställas förvaltningsdomstolen senast 3.1.2022. Besväret gäller avfallsnämndens beslut 24.8.2021 § 13.

Nylands avfallsnämnd beslutade 24.8.2021 § 13 att man för avloppsslam som hör till kommunens ansvar övergår från den nuvarande avtalsbaserade / av fastighetsinnehavaren ordnade avfallstransporten till den i § 36 avfallslagen åsyftade kommunalt anordnade avfallstransporten tidigast 26.8.2024 och senast 1.9.2026 på avfallsnämndens område. Den gällande avtalsbaserade / av fastighetsinnehavaren ordnade avfallstransporten upphör då man övergår till den kommunalt anordnade avfallstransporten. Beslutet kan verkställas trots ändringssökande.

Ärendet har tidigare behandlats i Västra Nylands avfallsnämnd 16.5.2013 § 19, 14.11.2013 § 34, 4.9.2014 § 15 och 5.9.2018 § 14 samt i Borgå regionala avfallsnämnd 4.6.2013 § 5, 10.2.2015 § 3 och 23.3.2017 § 12.

Västra Nylands avfallsnämnd och Borgå regionala avfallsnämnd fusionerades 1.1.2019 till Nylands avfallsnämnd.

Nylands avfallsnämnd fattade beslut om transportsystemet för slam första gången 21.5.2019 § 14, då avfallsnämnden beslutade att ta i bruk av fastighetsinnehavaren ordnad avfallstransport för slammets del på sitt område. Helsingfors förvaltningsdomstol upphävde Nylands avfallsnämnds beslut 21.5.2019 § 14 och remitterade ärendet till nämnden för ny behandling 12.6.2019 med sitt beslut 20/0554/1.

Besväret

Mia Myllys och Pentti Laine kräver att Helsingfors förvaltningsdomstol ska upphäva Nylands avfallsnämnds beslut 24.8.2021 § 13 för att beslutet enligt dem står i strid med kommunallagen, avfallslagen, grundlagen och förvaltningslagen. Ändringssökandena kräver att beslutet som fattats i Nylands avfallsnämnd 24.8.2021 att överföra transporten av slam till kommunens ansvar ska upphävas.

Avfallsnämndens utlåtande jämte motivering

Nylands avfallsnämnds beslut 24.8.2021 § 13 har fattats i enlighet med kommunallagen, avfallslagen, grundlagen och förvaltningslagen och det finns ingen orsak att upphäva eller återta beslutet. Då avfallslagen stiftades har man redan beaktat de lagar som ändringssökandena hänvisar till.

Beslutet har beretts och granskats mångsidigt och grundligt.

Enligt avfallslagens 149 § ska en kommun där ordnad avfallstransport som avses i 1993 års avfallslag ordnas som avfallstransport enligt avtal se på vilka möjligheter det finns att ordna avfallstransport enligt villkoren i 37 § 1 mom. för avfallstransport som ordnas av fastighetsinnehavaren. Beslut i ärendet skulle fattas senast ett år efter att lagen trädde i kraft. Avfallslagen trädde i kraft 1.5.2012. Ärendet har redan behandlats i flera repriser i Nylands avfallsnämnds område, men de fattade besluten har inte vunnit laga kraft. Besluten har inte uppfyllt förutsättningarna i avfallslagens 37 § och besluten har överklagats. Förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen har upphävt de fattade besluten remitterat ärendet för ny behandling.

Nylands avfallsnämnd har i enlighet med förvaltningsdomstolens beslut 20/0554/1 givet 12.6.2020 behandlat ärendet på nytt vid sina möten 10.12.2020 § 24 och 13.4.2021 § 9. Vid båda mötena beslutade avfallsnämnden att bordlägga ärendet.

Ett beslut om avfallstransportsystemet bör alltid göras efter rättsprövning. Avfallsnämnden kan besluta att slamtransporten ordnas av fastighetsinnehavaren endast om alla förutsättningar i avfallslagens 37 § uppfylls. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen bör nödvändiga uppgifter och utredningar finnas för att kunna bedöma förutsättningarna. Kommuners utlåtanden eller åsikter framförda av andra aktörer kan inte anses vara tillräckliga utredning, eftersom de som gett utlåtanden eller framfört sina åsikter inte har den kännedom om avfallslagstiftningen som avfallshanteringsmyndigheten eller avfallsnämndens ledamöter besitter. Det i besväret framförda konstaterandet att det nuvarande systemet har fungerat väl och att kunderna har varit nöjda räcker inte heller som utredning. För att kunna bedöma förutsättningarna bör det finnas nödvändiga uppgifter och utredningar.

För ärendets nya behandling begärde Nylands avfallsnämnd inte utlåtanden eller ordnade hörande i ärendet på nytt. Under de tidigare behandlingarna har man begärt utlåtanden och kommuninvånarna har beretts möjlighet att framföra sina åsikter i ärendet totalt fem gånger. Det senaste hörandet genomfördes 2019 före avfallsnämndens beslutsfattande 21.5.2019. Eftersom det gäller ett ärende som Helsingfors förvaltningsdomstol har remitterat och inget sådant nytt som kunde påverka beslutsfattandet har framkommit, behövdes inte nytt hörande. I avfallslagen gjordes heller inga ändringar beträffande förutsättningarna för avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar eller beträffande transportsystembeslutet. De utlåtanden, åsikter och ställningstaganden som hade inlämnats under den

tidigare behandlingen togs i beaktande i enlighet med förvaltningslagens 41 § vid den fortsatta behandlingen och vid beslutsfattandet 24.8.2021. Man bör också beakta att högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att beslutet om avfallstransportsystemet bör fattas efter rättsprövning och att utlåtanden och åsikter inte kan anses vara tillräckliga utredningar för att bedöma huruvida förutsättningarna i avfallslagens 37 § uppfylls.

Som stöd för rättsprövningen har föredraganden vid flera sammanträden presenterat information om avfallslagens krav för beslutsfattandet samt information och statistik gällande det nuvarande slamtransportsystemet för avfallsnämnden. Som bilaga finns två presentationer som exempel (bilagorna 8 och 9, enbart på finska). På basis av den statistik som uppgjorts med de uppgifter som inlämnats av transportföretagarna, kommunerna, reningsverken och vattenandelslagen har man konstaterat att förutsättningarna i avfallslagens 37 § för avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar inte uppfylls på avfallsnämndens område.

På basis av de uppgifter som avfallshanteringsmyndigheten har insamlat finns det i området över 20 000 bostäder (59 %), där det bor människor stadigvarande och om vilkas slamhantering avfallshanteringsmyndigheten inte har några som helst uppgifter. Man kan alltså konstatera att ett betydande antal av områdets fastighetsinnehavare inte sköter om tömningen av slammet eller så har deras slamhantering eller -transport inte meddelats på sakenligt sätt till avfallshanteringsmyndigheten. Därutöver har man på basis av de insamlade uppgifterna kunnat konstatera att tömningarna har skötts enligt avfallshanteringsföreskrifterna endast på 47 % av de fastigheter, om vilka man har fått in uppgifter. Vidare måste man konstatera att, trots att största delen av företagen för närvarande har inlämnat tömningsuppgifterna, har avfallshanteringsmyndigheten årligen varit tvungen att flera gånger påminna transportföretagare att inlämna uppgifterna och även varit tvungen att vända sig till tillsynsmyndigheten för att få in uppgifterna. Det motsvarar inte det förfarande som avses i avfallslagens 39 § och avfallsförordningens 26 § och uppfyller inte förutsättningarna i avfallslagens 37 §.

Enligt avfallslagen räcker det inte med att alla betydande företag har inlämnat uppgifter över slamtransporterna, utan alla företagare eller övriga aktörer bör inlämna uppgifter över slamtransporterna till avfallshanteringsmyndigheten. Trots Närings-, trafik- och miljöcentralens beslut om förvaltningstvång har alla i lagen avsedda transportuppgifterna inte inlämnats till Nylands avfallshanteringsmyndighet.

I besväret framförs flera påståenden som grundar sig på föråldrade uppgifter om det kommunala transportsystemet eller som inte är sanningsenliga.

I motsats till det som framförs i besväret har en del av kommunerna endera understött övergången till ett av kommunen ordnat transportsystem eller har konstaterat att beslutet bör uppfylla förutsättningarna i avfallslagen.

Implementeringen av EU-direktivet, som ändringssökandena framför, påverkar inte det beslut som avfallsnämnden har fattat, eftersom kommunen enligt avfallslagens 32 § fortfarande bör ordna avfallshantering av slam från slamavskiljare och slutna tankar från boende trots att slammet från slamavskiljare och slutna tankar inte längre klassas som kommunalt avfall.

Den kommunalt ordnade avfallstransporten är det primära transportsystemet eftersom det i avfallslagen inte har förordnats några särskilda förutsättningar för ett beslut, med vilket man övergår till kommunalt ordnad avfallstransport. I ett dylikt beslut är det inte nödvändigt att göra någon noggrannare bedömning av lagens förutsättningar. Det har också Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat.

Avfallshanteringsmyndigheten har inte presenterat några utredningar av FCG eller Pöyry Finland Oy för Nylands avfallsnämnd, till vilka ändringssökandena hänvisar. De ligger inte heller som grund för beslutet.

I praktiken förverkligas tillsynen bättre i systemet med kommunal transport. Ingen slamtransportör har meddelat om eventuella problem på fastigheterna, t.ex. att slambrunnarna svämmar över eller om söndriga brunnar, fastän det säkert förekommer problem. Dylika problem kan förorsaka fara och olägenheter för miljön och hälsan. Vid ett kommunalt transportsystem bör chauffören genast göra en anteckning om dylika problem till avfallshanteringsmyndighetens transportregister och myndigheten kan ta tag i problemet. I det nuvarande transportsystemet får myndigheten inte kännedom om dylika problem.

Om tillsynsmyndigheten får kännedom om en fastighet, som inte har möjlighet att sköta slamtömningen på sakenligt sätt, kan tillsynsmyndigheten i det nuvarande systemet inte skicka en transportföretagare att tömma slambrunnen avgiftsfritt. Att lämna en slambrunn otömd kan förorsaka skada för miljön och naturen. Därtill är det ett problem, eftersom kommunen enligt avfallslagens 32 § är ansvarig för avfallshantering av slam oberoende av transportsystem. I det kommunalt ordnade systemet kan myndigheten förpliktiga avfallsbolaget att skicka en entreprenör att tömma en slambrunn och entreprenören får en sakenlig ersättning för det.

Transportregistret som fungerar som ett verktyg för att kunna följa upp och övervaka avfallet är bättre uppdaterat och mera heltäckande i det kommunalt ordnade transportsystemet. Avfallslagen förutsätter att slamtransportörerna självmant rapporterar sina transportuppgifter till avfallshanteringsmyndigheten. Endast några företagare gör så. Avfallshanteringsmyndigheten är tvungen att årligen med olika metoder reda ut vilka transportföretag som har fungerat i området och måste uppmana dessa företagare att lämna in de lagstadgade uppgifterna till avfallshanteringsmyndigheten. De inlämnade uppgifterna är bristfälliga och inprecisa. Uppgifterna uteblir också i de fall, då något företag avslutar sin verksamhet, vilket även ändringssökandena framför i sitt besvär. I det kommunalt ordnade transportsystemet sköter det kommunala avfallsbolaget serviceuppgifterna

i anslutning till transportererna och transportuppgifterna överförs i realtid via avfallsbolagets körsystem till avfallshanteringsmyndighetens register.

Egen behandling av avloppsslammet är tillåtet enligt avfallshanteringsföreskrifterna, men därom bör anmälas till avfallshanteringsmyndigheten. I området med tolv kommuner har endast en anmälan gjorts. Då uppgifter om alla övriga fastigheter som själv behandlar sitt avloppsslam fattas är det inte möjligt att på ett heltäckande sätt övervaka att slammet hanteras på sakenligt sätt.

Ändringssökandena framför i sitt besvär att en kommunal konkurrensut-sättning skulle utgöra en katastrof för företagsverksamheten. I avfallslagens 36 § finns stadganden om hur konkurrensut-sättningen ska genomfö-ras. Avfallsbolaget måste följa dessa stadganden vid upphandlingen av tjänster. Dessutom bör avfallsbolaget följa lagen om offentlig upphandling och koncession. I dessa lagar stadgas bl.a. om avfallsbolagets skyldighet att genomföra en marknadsundersökning, om fastställandet av tjänsterna och upphandlingarna, om skyldigheten att konkurrensut-sätta i delar, om utnyttjandet av konkurrensförhållandena, om en jämlik behandling av de företag som deltar i konkurrensut-sättningen och om upphandlingarnas till-räckliga transparens. Med dessa stadganden i avfallslagen, vilka tillämpas då man genomför upphandlingen av avfallstransportererna, har man strävat efter att försäkra transportföretagarnas jämlika möjligheter att delta i framställandet av kommunens avfallstransporttjänster. De påståenden som framförs i besväret om upphandlingens konsekvenser för företagens verk-samhet hör sålunda ihop med den kommande upphandlingen av avfalls-transportererna, inte med beslutsfattandet om transportsystem.

Ändringssökandena framför också i sitt besvär att transportföretagen inte hade fått svar på sina förfrågningar av avfallshanteringsmyndigheten. På-ståndet håller inte sträck. Nylands avfallshanteringsmyndighet registrerar alla kontakter samt de svar som ges. Avfallshanteringsmyndigheten har besvarat alla kontakter och frågor av transportföretagarna.

Ändringssökandena har dessutom framfört att man till beslutsfattarna i samband med beslutsfattandet inte har gett information om kostnaderna för den kommunalt ordnade avfallshanteringen av slam. Det är omöjligt att göra en dylik bedömning innan transportentreprenaderna har upphandlats. Det är enligt avfallslagen inte heller nödvändigt att göra det, utan vid be-slutsfattandet bör man bedöma om villkoren i avfallslagens 37 § uppfylls.

På basen av det som ovan framförts anser avfallsnämnden att besväret bör förkastas som ogrundat.

Förslag:

Avfallsnämnden beslutar ge Helsingfors förvaltningsdomstol ovan framför-da som sitt utlåtande i ärendet.

Paragrafen justeras genast.

Beslut:

Avfallsnämnden beslutade ge Helsingfors förvaltningsdomstol ovan framförda som sitt utlåtande i ärendet.

Paragrafen justerades genast.