

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av avfallslagen och vissa lagar som har samband med den

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av avfallslagen och vissa lagar som har samband med den (RP 40/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jussi Kauppila, miljöministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Elina Pirjatanniemi

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att avfallslagen, miljöskyddslagen, kemikalielagen och strafflagen ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2021. Propositionen hänför sig till den andra tilläggsbudgetpropositionen för 2021 och avses bli behandlad i samband med den.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen mot bland annat grundlagens 20 § om rätt till en sund miljö, 18 § om näringsfrihet, 15 § om egendomsskydd och 80 § om utfärdande av förordningar och föreskrifter.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men den rekommenderar att grundlagsutskottet bedömer de lagstiftningslösningar som nämns i motiveringen till lagstiftningsordningen och de konstitutionella grunderna för dem.

Utlåtande GrUU 24/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås det att avfallslagen, miljöskyddslagen, kemikalielagen och strafflagen ändras. En del av de föreslagna ändringarna är nödvändiga för att genomföra EU:s avfallspaket och förordningen om långlivade organiska föroreningar, och en del följer av nationella behov. Genom förslagen genomförs också de produktförbud och märkningskrav som ingår i direktivet om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

(2) Den gällande avfallslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 58/2010 rd). Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna går lagen i första hand ut på att fullfölja ansvaret för miljön enligt 20 § i grundlagen. Bestämmelserna kan framför allt anses utgöra en strävan att fullgöra det allmännas skyldighet enligt grundlagens 20 § 2 mom. och 19 § 3 mom. att tillförsäkra alla en sund miljö och att främja befolkningens hälsa (GrUU 58/2010 rd, s. 2).

Bestämmelser på lägre nivå än lag

(3) I propositionen ingår sammanlagt 34 förslag till bestämmelser i vilka statsrådet bemyndigas att genom förordning utfärda närmare bestämmelser som kompletterar lagen. I synnerhet förslaget gällande avfallslagen grundar sig i väsentlig grad på delegering av lagstiftningsbehörighet. Bestämmelserna måste således bedömas utifrån 80 § 1 mom. i grundlagen. Enligt det momentet har statsrådet rätt att utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lagstiftning ska dock utfärdas genom lag. I sin praxis har utskottet krävt att bemyndiganden att utfärda förordning ska vara exakta och noggrant avgränsade (se t.ex. GrUU 45/2016 rd, s. 4/II).

(4) Det är typiskt för avfallslagstiftningen och miljölagstiftningen i allmänhet att detaljerna till stor del lämpligen regleras i författningar på lägre nivå än lag (se t.ex. GrUU 10/2014 rd, s. 3, GrUU 58/2010 rd, s. 3, GrUU 11/1999 rd, s. 2). Detta beror i stor utsträckning på att bestämmelserna behöver vara synnerligen detaljerade och av teknisk karaktär. Dessutom behövs bemyndigandena när Europeiska unionens relativt omfattande och detaljerade lagstiftning ska genomföras (se även GrUU 45/2016 rd, s. 4).

(5) Därför har grundlagsutskottet i sina bedömningar av den gällande avfallslagen ansett att det på grund av bestämmelsernas särdrag är förnuftigt att regleringen av producentens skyldigheter till väsentliga delar sker genom förordning. Som faktorer som talar för mindre stränga delegeringsbestämmelser nämnde utskottet behovet av produktvisa bestämmelser och att skyldigheterna gäller näringsidkare inom specifika branscher. Men utskottet har också påpekat att bemyndigandena inte ens i dessa fall kan vara helt öppna bl.a. i fråga om grunderna för skyldigheterna. Enligt utskottet har det med tanke på bedömningen av exaktheten varit relevant om det behövs till exempel produktvisa bestämmelser och att skyldigheterna gäller näringsidkare inom specifika branscher (GrUU 1/2004 rd, s. 2).

(6) Utskottet lyfter fram 15 § i lagförslag 1, som föreskriver att statsrådet genom förordning kan utfärda närmare bestämmelser om bland annat kommunens, producentens, fastighetsinnehava-

Utlåtande GrUU 24/2021 rd

rens och avfallsinnehavarens skyldighet att ordna separat insamling av avfall, där kraven kan skilja sig åt mellan olika områden med hänsyn till områdets befolkningstäthet, mängden avfall som uppkommer, återvinningsmöjligheterna och de miljökonsekvenser och kostnader som separat insamling ger upphov till.

(7) Grundlagsutskottet anser att jämlikheten som tryggas i 6 § i grundlagen inte i sig hindrar att lokala särförhållanden beaktas, särskilt mot bakgrund av bestämmelsen om ansvar för miljön i grundlagens 20 § (se GrUU 45/2016 rd, s. 5). Den föreslagna bestämmelsen gäller dock till denna del också den uppgift som åläggs kommunerna. Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen är det förenligt med kommuninvånarnas självstyrelse att kommunen själv ska kunna besluta om uppgifter som den åtagit sig med stöd av självstyrelsen och att kommunen i övrigt kan tilldelas uppgifter endast genom lag (RP 1/1998 rd, s. 176). Grundlagsutskottet noterar också att bestämmelserna i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser och föreskrifter som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Därmed går det inte att genom förordningar och bestämmelser utfärda allmänna rättsregler om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller om andra frågor som hör till området för lag (se t.ex. GrUU 10/2016 rd, s. 5, GrUU 10/2014 rd, s. 3/I och GrUU 58/2010 rd, s. 3/I—II). Regleringen bör vid behov preciseras.

(8) Kommunen föreslås få befogenhet att i de avfallshanteringsföreskrifter den meddelar med stöd av 91 § utvidga den separata insamlingen genom att bestämma striktare ansvarsgränser än enligt förordningen om det med beaktande av lokala omständigheter behövs för att fullgöra skyldigheten enligt 15 § 1 mom. I avfallshanteringsföreskriften får det också bestämmas om frivillig separat insamling för fastighetsinnehavaren, och då ska kommunen på begäran ordna separat insamling från fastigheten. Å andra sidan kan kommunen för viss tid, högst fem år i taget, avvika från ansvarsgränserna enligt förordningen i lindrigare riktning om någon av förutsättningarna för avvikelser enligt 15 § 2 mom. uppfylls.

(9) I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen (s. 190) hänvisas det till att den föreslagna författningsstrukturen är osedvanlig. Det står också att det inte finns någon tydlig normhierarkisk ordning mellan de förordningar som utfärdas med stöd av avfallslagen och de kommunala avfallshanteringsföreskrifterna, utan de kompletterar varandra. Grundlagsutskottet delar inte uppfattningen att det saknas en normhierarki. Enligt grundlagens 80 § 2 mom. kan även andra myndigheter genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat. Principerna i grundlagens 80 § gäller främst statliga myndigheter men enligt förarbetena till grundlagsreformen också delegering av lagstiftningsbehörighet till kommunerna (RP 1/1998 rd, s. 134/I), se även GrUU 45/2016 rd, s. 5). Grundlagens 107 § föreskriver att om en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än lag strider mot grundlagen eller någon annan lag, får den inte tillämpas av domstolar eller andra myndigheter. Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid att förslagen till bestämmelser ska granskas på behörigt sätt i motiveringen till lagstiftningsordningen. I det nu aktuella sammanhanget har utskottet dock ingenting att anmärka på innehållet i den föreslagna regleringen.

Utlåtande GrUU 24/2021 rd

Avtalsförhållandenas varaktighet

(10) Det finns ett dubbelt system för transport av avfall som kommunen ansvarar för: kommunen kan ordna transporten centraliserat eller besluta att överföra beställning av transport till fastighetsinnehavarna. Enligt 35 § 1 mom. i den gällande avfallslagen ska kommunen se till att transporten av det avfall som den ansvarar för ordnas från en mottagningsplats som fastighetsinnehavaren ordnat (fastighetsvis avfallstransport). Kommunen kan ordna transporten antingen som avfallstransport som kommunen ordnar i enlighet med 36 § i avfallslagen eller som avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar i enlighet med 37 § i avfallslagen (tidigare avfallstransport enligt avtal).

(11) Det föreslås nu att kommunens möjlighet att överföra organiseringen av fastighetsvis avfallstransport på fastighetsinnehavarens ansvar slopas i fråga om transport av fast kommunalt avfall som samlas in separat. Kommunen ska ordna transporten av sådant avfall från fastigheterna. Dock föreslås det att möjligheten för kommunen att besluta att transporten ska ordnas antingen av kommunen eller fastighetsinnehavaren (det dubbla systemet) ska kvarstå oförändrad i fråga om blandat kommunalt avfall och slam från slamavskiljare och slutna tankar.

(12) Om det när lagen träder i kraft inom kommunen används avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar för annat än blandat kommunalt avfall eller slam från slamavskiljare och slutna tankar, ska avfallstransporterna enligt lagförslaget tidigast inom två år och senast inom tre år från lagens ikraftträdande övertas av kommunen i fråga om bioavfall och senast den 1 juli 2023 i fråga om annat fast kommunalt avfall. Om kommunen beslutar att övergå till kommunalt anordnad avfallstransport i stället för avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar, ska det enligt det föreslagna 37 § 2 mom. i beslutet fastställas när den avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar upphör, vilket får vara tidigast tre år efter det att beslutet fattades.

(13) Enligt motiveringen till förslaget ingriper den föreslagna regleringen i gällande avtalsförhållanden, vilket är av betydelse med tanke på 15 § i grundlagen. Det grundlagsfästa egendomsskyddet tryggar också kontinuiteten i avtalsrelationer, även om förbudet mot att ingripa retroaktivt i avtalsrelationers okränkbarhet inte är ovillkorligt i grundlagsutskottets praxis (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II, GrUU 37/1998 rd, s.2/I). Avtalsfriheten och avtals beständighet är kopplade till skyddet av parternas berättigade förväntningar (se t.ex. GrUU 42/2006 rd, s. 4, GrUU 21/2004 rd, s. 3, och GrUU 33/2002 rd, s. 3). I sin praxis har grundlagsutskottet tolkat det så att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållandet är bestående och att dessa frågor därför inte kan regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, och GrUU 21/2004 rd, s. 3/I). Också då utskottet har ansett det vara möjligt att ingripa i avtalen retroaktivt har utskottet bedömt förslaget utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, som att lagstiftningen ska ha ett godtagbart syfte och vara proportionerlig (se sammanfattningsvis GrUU 36/2010 rd, s. 2/II).

(14) Enligt grundlagsutskottet presenteras godtagbara grunder för den föreslagna regleringen. Relevant för den konstitutionella bedömningen är också att avfallstransportören i egenskap av tjänsteproducent verkar inom en mycket reglerad sektor (GrUU 17/2021 rd, stycke 138, se även GrUU 15/2018 rd, s. 58, GrUU 56/2005 rd, s. 2). Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis

Utlåtande GrUU 24/2021 rd

kan företag som bedriver verksamhet på en starkt reglerad marknad på grund av vägande allmänna intressen inte med fog förvänta sig att lagstiftningen under alla förhållanden förblir oförändrad (GrUU 56/2005 rd och GrUU 31/2006 rd).

(15) I fråga om möjligheten att häva avtal om avfallstransport har grundlagsutskottet i samband med att avfallslagen stiftades ansett det vara viktigt att det i lagen föreskrivs om en tillräcklig övergångsperiod (t.ex. 3–4 år), så att de företag som transporterar avfall har tid på sig att anpassa verksamheten till de förändrade förhållandena (GrUU 58/2010 rd, s. 6). Utskottet har också ansett det möjligt att i samband med en omorganisering av ett helt verksamhetsområde inom social- och hälsovården genom lag direkt häva sjuktransportavtal som gäller en viss tid. Enligt utskottet fanns det dock skäl att förlänga den föreslagna tvååriga övergångsperioden (GrUU 41/2010 rd, s. 4–5).

(16) Grundlagsutskottet påpekar att de nu föreslagna övergångstiderna inte till alla delar är särskilt långa. Den föreslagna regleringen är dock inte problematisk med tanke på 15 § i grundlagen, i synnerhet med beaktande av näringsidkarnas verksamhetsmöjligheter även efter reformen.

(17) Vid bedömningen av hur allvarligt intrånget i egendomsskyddet är ska det enligt regeringens proposition bland annat beaktas att ändringen berör ett litet antal företag (ca 100). Grundlagsutskottet instämmer inte i den uppfattning som framgår av motiveringen att det faktum att begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna endast gäller en liten målgrupp är en grund som ska beaktas vid bedömningen av om begränsningen är proportionerlig.

Straffbestämmelser

(18) Avfallslagens 147 § 2 mom. föreskriver om brott mot avfallslagen. Bestämmelsen är en så kallad straffbestämmelse in blanco. Av orsaker som hänför sig till legalitetsprincipen bör man förhålla sig avvaktande till sådana (t.ex. GrUU 10/2016 rd, s. 8, GrUU 31/2002 rd, s. 3, GrUU 15/1996 rd, s. 2/II, och GrUU 20/1997 rd, s. 3/II). Utskottet underströk i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att målet bör vara att de kedjor av bemyndiganden som blankettbestämmelserna kräver är exakt angivna och att de materiella bestämmelser som utgör ett villkor för straffbarhet avfattas med den exakthet som krävs av straffbestämmelser och att det av det normkomplex som bestämmelserna ingår i framgår att brott mot dem är straffbart. Också i den bestämmelse som inbegriper själva kriminaliseringen bör det finnas en saklig beskrivning av den gärning som avses bli kriminaliserad (GrUB 25/1994 rd, s. 8/II). I nyare praxis har utskottet ansett att en precisering i bestämmelserna in blanco är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 10/2016 rd, s. 8–9). Också när bestämmelsen räknar upp de gärningsformer som kan vara straffbara har utskottet i sin praxis ansett att det behövs preciseringar genom mer exakta hänvisningar och rekvisitelement (GrUU 53/2018 rd, s. 3, GrUU 14/2018 rd, s. 21).

(19) Med tanke på exaktheten pekar utskottet på den föreslagna regleringen i 147 § 2 mom. 20 punkten i avfallslagen. Där står det att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot eller försummar en begränsning, ett förbud, ett krav, en föreskrift eller en skyldighet som anges i en förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av de bestämmelser som anges i 20 punkten ska

Utlåtande GrUU 24/2021 rd

dömas för brott mot avfallslagen. Jämfört med den gällande regleringen föreslås det att punkten ändras så att den mer exakt beskriver de straffbara gärningsformerna.

(20) Enligt grundlagsutskottets uppfattning är regleringen i 147 § 2 mom. 20 punkten inte i sig problematisk i konstitutionellt hänseende. Men bestämmelserna bör preciseras ytterligare eftersom de gäller så många olika slag av gärningsformer.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 4.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saml
medlem Ari Torniainen cent
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Juha Pylväs cent
ersättare Mirka Soinikoski gröna
ersättare Juhana Vartiainen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.
utskottsråd Liisa Vanhala.