

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 oktober 1999 en proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen (RP 84/1999 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Simo Mäkinen och regeringssekreterare Mika Seppälä, miljöministeriet
- lagstiftningsrådet Marja Ekroos och specialsakkunniga Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet

- presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg
- miljöjuristen Leena Eränkö, Finlands Kommunförbund
- direktör Markku Tornberg, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- vice ordförande, vattendomaren Antero Iivanainen och styrelseledamoten, vattenöverdomstolsrådet Jukka Mattila, Finlands Specialdomare r.f.
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori
- juris doktor, docenten Pekka Vihervuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Det huvudsakliga syftet med propositionen är att förenhetliga miljöskyddslagstiftningen och att se över tillståndssystemet för miljöförorenande verksamhet. Regeringen föreslår en miljöskyddslag, det vill säga en övergripande lag om motverkande av förorening av miljön. Reformen avser att bygga upp ett enhetligt miljö- och vattentillståndssystem. Beslutsprocessen för miljö- och vattentillstånd revideras. Vattendomstolarna föreslås bli indragna och merparten av deras åligganden i vattenfrågor förs över till de nya miljö- och vattentillståndsverken. De nya verken skall ock-

så avgöra tillståndsärenden med ytterst betydande miljökonsekvenser. En avsevärd del av miljö- och vattentillstånden kommer dock alltså att behandlas av miljöcentralerna.

Propositionen hänger samman med direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar från Europeiska unionens råd.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2000.

I avsnittet om lagstiftningsordningen behandlar regeringen utifrån 16 och 91 § regeringsformen indragningen av vattendomstolarna och de nya miljötillståndsverken som inrättas i stället samt sambandet mellan 14 a § 2 mom. regeringsformen och propositionen. I motiveringen till

lagstiftningsordningen nämns också befogenheterna att utfärda förordning och möjligheterna att medge undantag från förordningen. Vidare nämns att bestämmelserna om ersättning för vattenföreningar ses över. I motiveringen kommer regeringen fram till att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Befogenhet att utfärda förordning

Allmänna utgångspunkter

Ett särdrag i den gällande miljölagstiftningen är att en betydande del av detaljbestämmelserna ingår i författningar på lägre nivå än lag. Bara under luftvårdslagen finns det nästan trettio författningar av denna typ. Många av författningarna på lägre nivå grundar sig på detaljerade EG-direktiv om miljöskyddet. Enligt EG-domstolens rättspraxis krävs det emellertid vanligen att bestämmelserna i detalj förs in i den nationella lagstiftningen.

Också förslaget till miljöskyddslag grundar sig till väsentliga delar på statsrådets befogenhet att utfärda förordningar. Vissa av dem gäller eller tangerar två av de författningsskyddade grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen, egendomsskyddet i 12 § regeringsformen och näringsfriheten i 15 § regeringsformen. De bestämmelser som utfärdas med stöd av befogenheterna bygger självfallet på miljöskyddsmålet i 14 a § regeringsformen. Men denna omständighet inverkar inte på den konstitutionella bedömningen av om delegeringen av lagstiftningsmakten är tillåten eller inte.

Enligt vedertagen lagstiftningspraxis har befogenheten att utfärda förordningar kunnat delegeras till statsrådet med hjälp av ett bemyndigande. Delegeringen kan dock inte gälla saker som enligt grundlagen skall bestämmas genom en lag. Den viktigaste gruppen i detta hänseende

är de grundläggande fri- och rättigheterna. De kan inte inskränkas eller regleras på lägre nivå än lag (GrUB 25/1994 rd, s. 6). När rätten att delegera lagstiftningsmakt bedöms har grundlagsutskottet på senare tid fäst stort avseende vid att bemyndigandet skall vara exakt och avgränsas noggrant (t.ex. GrUU 15/1993 rd, GrUU 1/1996 rd, GrUU 12/1996 rd, GrUU 15/1996 rd och GrUU 19/1996 rd).

Utgångspunkten är densamma i 80 § i den nya grundlagen. Enligt paragrafen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Men bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag skall dock utfärdas genom lag.

Förslaget till miljöskyddslag, 10 §

Enligt 10 § i den föreslagna miljöskyddslagen kan statsrådet, enligt vad som bestäms i 2 kap. genom förordning utfärda behövliga bestämmelser om hindrande och minskning av förorening av miljön. När förordningar utfärdas skall också hänsyn tas till det som föreskrivs i 4—6 § om de allmänna principerna för verksamhet som medför risk för förorening, allmänna skyldigheter för verksamhetsutövaren och val av plats för verksamheten.

Den föreslagna 10 § är inget självständigt bemyndigande att utfärda förordningar utan hänför sig till de särskilda bestämmelserna om bemyndigande i 2 kap. och är i sista hand en inskränkande bestämmelse om de allmänna grun-

terna för befogenheter att utfärda förordning. De enskilda befogenhetsbestämmelserna kopplas i 10 § begreppsmässigt till förebyggande eller minskning av miljöförorening. Förorening av miljön definieras i 3 § 1 mom. 1 punkten. Definitionen inskränker det tillåtna innehållet i enskilda förordningar, vilket innebär att bestämmelser kan utfärdas genom förordning bara för att förebygga och minska förorening av miljön inom ramen för denna definition. Utskottet finner det viktigt att olägenhet, skada osv. ytterligare preciseras i definitionen i 1 punkten, till exempel med hjälp av betydelse- eller väsentlighetsattribut.

Utifrån de enskilda befogenhetsbestämmelserna kan förordningarna gälla miljö kvalitet och utsläpp (11 §), vissa verksamheter (12 §), motorfordon, arbetsmaskiner och anordningar (13 §), marken (14 §) och ämnen, preparat och produkter (15 §). Därtill har statsrådet enligt 16 § ett generellt bemyndigande att genomföra Europeiska gemenskapens miljöskyddsregler.

Befogenhetsbestämmelserna i 2 kap. i förslaget till miljöskyddslag

De föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning är generell utformade med en omfattande räckvidd. Vissa av dem kan dock betecknas som tekniska. Exempel på dessa är bemyndigandet i 14 § att genom förordning utfärda bestämmelser om de högsta tillåtna halterna skadliga ämnen och förorenad mark samt bemyndigandet i 18 § att genom förordning utfärda bestämmelser om hushållsavloppsvatten.

Bemyndigandena i 11 § är skenbart öppna men innehållet i bemyndigandet att utfärda förordningar preciseras enligt utskottets uppfattning i tillräckligt hög grad i konstitutionellt hänseende tack vare bestämmelserna om allmänna grunder i 10 §. Detsamma gäller 12 § med i och för sig mer begränsade befogenheter. Befogenheterna i 16 § blir däremot osjälvständiga genom Europeiska gemenskapens rättsakter och Finlands internationella förpliktelser.

I 13 § ingår ett öppet bemyndigande att genom förordning förbjuda eller begränsa utsläppande på marknaden av arbetsmaskiner eller

anordningar eller användningen av dem. Bestämmelsen avser särskilt att begränsa buller och avgasutsläpp. Enligt uppgifter till utskottet är bemyndigandet avsett att vara kopplat till villkoret i slutet av 2 mom., där det sägs att detta skall krävas enligt Europeiska gemenskapens rättsakter. Med denna ändring medför lagförslaget inga konstitutionella problem.

Med stöd av 15 § kan begränsning av eller förbud mot tillverkning, import, utsläppande på marknaden, export, överlåtelse eller användning av ett ämne, ett preparat eller en produkt införas. Befogenheten att utfärda förordning är kopplad till särskilda villkor i anknytning till olägenheter för hälsan eller miljön. Enligt uppgifter till utskottet gäller bemyndigandet bara bränslen och vissa andra ämnen. Att bestämmelsen inte har precisats i högre grad beror på att avsikten är att nya förordningar om liknande ämnen i förekommande fall skall kunna utfärdas utan att bemyndigandet i lag utvidgas.

Utskottet anser att bemyndigandet måste preciseras för att lagförslaget på denna punkt skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. En precisering betyder att de typiska ämnen, preparat och produkter som bestämmelsen gäller bör nämnas i lagtexten. Därtill bör det finnas inskrivet i bestämmelsen att bemyndigandet kan utvidgas till att omfatta andra ämnen, preparat och produkter. Då måste skadliga effekter av användningen beskrivas i paragrafen.

Tillståndsplikt

Också bestämmelserna om miljö tillstånd förefaller att i viktiga delar vara beroende av delegering i 28 § 1 mom. Enligt förslaget kräver verksamhet som medför risk för förorening av miljön tillstånd. Närmare bestämmelser om tillståndspliktig verksamhet utfärdas genom förordning. En förteckning över verksamheterna ingår i 1 § i utkastet till miljöskyddsförordning.

I 3 § 1 mom. 2 punkten definieras verksamhet som medför risk för förorening av miljön som inrättande eller användning av en anläggning eller användning av ett område eller anordnande av en verksamhet på ett sätt som kan leda till förorening av miljön. Begreppet förorening av mil-

jön definieras i 1 punkten. Dessa fixpunkter har enligt utskottets åsikt på grund av den allmänna systematiken i lagen att göra med 28 § och detta medför att den rättsliga grunden på lagnivå är konstitutionellt relevant, om tillståndsplikten regleras i detalj genom förordning.

Men för att bestämmelserna skall vara mer åskådliga kan det dock övervägas om de uppräknade verksamheterna i 1 § i utkastet till miljöskyddsförordning borde nämnas redan i 28 § och om denna typ av aktiviteter borde göras tillståndspliktiga i lag, till exempel enligt vad som närmare föreskrivs genom förordning. På så sätt skulle lagen uttrycka huvudregeln för tillståndsplikt vid verksamheterna men indikera att tillståndsplikten slutligt utformas först genom förordning.

Kommunala miljöskyddsföreskrifter

I 19 § föreskrivs om kommunala miljöskyddsföreskrifter. Dessa författningsfrågor har kopplingar till kravet på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna skall skrivas in i lag och dessutom vara exakta och noggrant avgränsade (jfr GrUU 38/1998 rd). Med avseende på 80 § 2 mom. i den nya grundlagen är det av betydelse att den nya grundlagen inte avsåg att i någon väsentlig grad ändra det rådande rättsläget, det vill säga att kommunerna sedan gammalt haft en begränsad lagstiftningsmakt (RP 1/1998 rd, s. 134).

De kommunala miljöskyddsföreskrifterna skall kunna utfärdas utifrån lokala behov och de kan gälla annat än tillståndspliktig verksamhet. Därmed kan man utgå från att de "särskilda skäl" som avses i den nya grundlagen är för handen och att innebörden i sak inte kräver en lag eller en förordning. Miljöskyddsföreskrifterna skall komplettera lagen. Deras tillåtna innehåll läggs således i första hand fast av det övriga materiella innehållet i detta lagförslag. Också proportionalitetsprincipen, en allmänt tillämpad princip inom bl.a. förvaltningen, kan påverka deras innehåll. Utskottet finner det viktigt att föreskrifterna därtill på samma sätt som 10 § direkt kopplas till förebyggande och minskning av föroren-

ing av miljön och därmed också till definitionen på förorening av miljön i 3 §.

På grundval av den föreslagna lagtexten avgränsas inte räckvidden för miljöskydds-föreskrifterna särskilt noggrant, eftersom hela lagförslaget och även 19 § till stor del bygger på generella bestämmelser, som ofta är flexibelt formulerade. Enligt 96 § 4 mom. skall ett beslut om godkännande av miljöskydds-föreskrifter hän-skjutas till en oberoende domstol för tolkning. Innehållet i dessa flexibla normer kan sedan bli vedertagen rättspraxis, i sista hand utifrån tolkningar av högsta förvaltningsdomstolen. Dessa synpunkter motiverar enligt utskottets uppfattning att bestämmelserna i 19 § om miljöskydds-föreskrifter är något mer allmänt formulerade än vad som är kravet på exakthet för bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt efter reformen av dessa (jfr GrUU 38/1998 rd).

Enligt 5 mom. skall de kommunala miljöskydds-föreskrifterna inte tillämpas om de strider mot "den lag eller mot bestämmelser som har utfärdats med stöd av den". Förslaget är på grund av det begränsade tillämpningsområdet ett problem i relation till 92 § 2 mom. regeringsformen och 107 § i den nya grundlagen, där det rent allmänt föreskrivs om förhållandet mellan författningar på lägre nivå och lagar (också grundlagen). Utskottet ifrågasätter nyttan med att ta in en så här vilseledande bestämmelse i lagen.

Förhållandet mellan tillståndsvillkor och förordningar

Enligt 41 § 1 mom. i den föreslagna miljöskyddslagen skall miljötillstånd beviljas om verksamheten uppfyller kraven i lagen och förordningar. Därtill skall tillståndet innehålla nödvändiga villkor om förebyggande av förorening (43 §) och om eventuella andra saker (44—49 §). I detta hänseende medför tillståndsvillkoren i förslaget inga problem i förhållande till lagbundenhetsprincipen inom förvaltningen, som innebär att också den här typen av föreskrifter bör grunda sig på lag eller en förordning som utfärdas med stöd av en lag. Enligt lagbundenhets-

principen kan med andra ord en tillståndsmyndighet inte ha någon självständig, av lagstiftningen oberoende befogenhet att utfärda föreskrifter vare sig i samband med tillstånd eller fristående från ett tillståndsförfarande (jfr GrUU 15/1993 rd, s. 3, andra spalten). Att ordna frågan på detta sätt skulle medföra problem också med avseende på hur den grundlagsfästa rättigheten i 16 § 1 mom. för var och en att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid en domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan skall infrias.

Med stöd av 51 § får en tillståndsmyndighet utfärda tillståndsvillkor som är strängare än ett specificerat miljöskyddskrav i en förordning som har utfärdats med stöd av miljöskyddslagen eller avfallslagen för att förutsättningarna för tillstånd skall uppfyllas, för att tillgodose ett miljö kvalitetskrav i en förordning och för att skydda vatten. När det gäller att skydda vatten innehåller 2 mom. ytterligare villkor. Det handlar således här om att tillståndsmyndigheten i enskilda fall av tillstånd får rätt att avvika från förordningen. Utskottet menar att ett sådant förslag klart strider mot grundlagen.

Förslaget har vissa beröringspunkter med 10 kap. 24 c § i den gällande vattenlagen och med 15 § 4 mom. luftvårdslagen. I motiveringen till propositionen anger regeringen att 51 § behövs för de fall då miljöskyddskravet specificeras i förordningen antingen numeriskt eller anges exakt på något annat sätt. Utskottet menar att det i propositionen uttalade och i och för sig förståeliga behovet av normreglering kan beaktas på ett i konstitutionellt hänseende klanderfritt sätt till exempel, om tillståndsmyndighetens rätt att utfärda strängare bestämmelser i 51 § bara kopplas till fall där det av de miljöskyddskrav som utfärdas genom förordning direkt framgår att kravet är avsett att vara ett minimikrav. Ett annat sätt att ordna saken är att redan i miljöskyddslagen (och i avfallslagen) visa vilka förordningsbestämmelser utfärdade med stöd av bemyndigandet i lagen som hör till de minimikrav inom miljöområdet som en tillståndsmyndighet för strängare tillståndsvillkor har rätt att utfärda i enskilda fall. Om inte lagför-

slaget preciseras på denna punkt kan det inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 56 § skall en senare förordning följas i stället för ett tillstånd, om bestämmelserna med stöd av förordningen är strängare än villkoren i ett tillstånd eller i bestämmelser om tillståndens giltighet eller justering av det som avviker från tillståndet. Varaktigheten i beslutet om miljö tillstånd är vanligen av ekonomisk betydelse för verksamhetsidkaren. Sett i detta perspektiv medför 56 § vissa problem. Problemen blir dock mindre om man tar hänsyn till att befogenheterna i lagen att utfärda förordning begränsar sig till förebyggande och minskning av förorening av miljön och att målen kan nås med hjälp av förordning men gradvis och med undvikande av stora omställningar. Utskottet menar dock att innehållet i 56 § på behörigt sätt bör nämnas i tillståndsbeslutet.

Överföring av ledamöter vid vattendomstolarna

I propositionen föreslår regeringen att vattendomstolarna dras in. Utifrån 21 § i 28:e lagförslaget flyttas vattenrättsdomarna vid vattendomstolarna till motsvarande direktörs- och miljö rådstjänster vid miljö tillståndsverken utan att tjänsterna utlyses. Enligt samma förfarande överförs och utnämns vattendomstolarnas vattenrättsingenjörer och vattenrättslimnologer till miljö rådstjänster vid miljö tillståndsverken.

Detta förslag är konstitutionellt viktigt, eftersom en domare enligt 91 § 1 mom. inte får flyttas över till en annan tjänst utan eget samtycke, utom då en förflyttning beror på en ombildning av domstolsväsendet. Motsvarande bestämmelse ingår i 103 § 1 mom. i den nya grundlagen.

Grundlagsutskottet behandlade förflyttning av domare i samband med indragningen av omsättningsskatterätten (GrUU 3/1994 rd). I utlåtandet anser grundlagsutskottet att grundlagen inte avser att en domare i samband med ombildning av domstolsväsendet alltid har rätt att kvarstå i en tjänst som är förknippad med den för en domartjänst karakteristiska rätten att kvarstå i tjänsten. Förflyttningar av domare regleras av 47

§ statstjänstemannalagen. De tjänster som enligt propositionen kommer att finnas vid miljötillståndsmyndigheterna innefattar den typ av tillståndsärenden som för närvarande handläggs av vattendomstolarna. Tjänsterna är klart och tydligt den typ av tjänster som kan tänkas vara lämpliga för ledamöter vid vattendomstolarna. Förslaget är acceptabelt och korrekt när det gäller motiven, och det kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning.

Inspektionsrätt

I 83 § i förslaget till miljöskyddslag ingår bestämmelser om bland annat inspektionsrätt. Enligt 3 mom. får åtgärder inte vidtas på hemfridskyddade platser, om de inte är nödvändiga för att skydda liv, hälsa, egendom eller miljö. Med anledning av detta påpekar utskottet att ett villkor för att åtgärder skall få vidtas på hemfridskyddade platser med stöd av 8 § regeringsformen är att åtgärderna är nödvändiga för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. För-

slaget bör samordnas med grundlagen på denna punkt.

Med stöd av 95 § 1 mom. har miljöministeriet rätt att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om nödvändiga inspektioner. På grundval av inspektionsbefogenheternas kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna anser utskottet det konstitutionellt korrekt att befogenheten att utfärda förordningar också språkligt inskränks till omständigheter i anknytning till det tekniska genomförandet av inspektioner.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 13, 15, 51 och 83 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 23 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Tarja Filatov /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml

Jouni Lehtimäki /saml
Hannes Manninen /cent (delvis)
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd.