

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 44/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 18 och 103 § i miljöskyddslagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 oktober 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av 18 och 103 § i miljöskyddslagen (RP 179/2010 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till miljöutskottet.

- lagstiftningsråd Tuire Taina, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Outi Suviranta
- minister Lauri Tarasti
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Mikael Hidén.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att miljöskyddslagen ändras så att vissa särdrag som hänför sig till fastighetens egenskaper och fastighetsinnehavaren ska kunna beaktas på ett mer flexibelt sätt än hittills när man tillämpar bestämmelserna om behandling av hushållsavloppsvatten.

Fastighetsinnehavare som är ålderstigna eller befinner sig i en svår livssituation ska kunna befrias från kraven på behandling av hushållsavloppsvatten som utfärdats med stöd av miljöskyddslagen. De allmänna kraven på behandling ska inte tillämpas på befintliga avloppssystem i

brukbart skick, om fastighetsinnehavaren och personer som bor permanent på fastigheten har fyllt 68 år när den föreslagna lagen träder i kraft.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2011.

I avsnittet om lagstiftningsordning analyserar regeringen åldersgränsen 68 år med avseende på förbundet i 6 § 2 mom. i grundlagen att utan godtagbara skäl särbehandla någon bland annat på grund av ålder. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den föreslagna lagstiftningen i huvuddrag

Allmänt

Enligt propositionen (s. 6) avser förslaget inte "att desto vidare ingripa i de krav som ställs på ordnandet av vattentjänster, utan endast precisera verkställandet av de krav som gäller befintliga avloppssystem i brukbart skick, om vilka det finns bestämmelser" i förordningen om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför vattentjänstverkens avloppsnät (542/2003, den s.k. *avloppsvattensförordningen*). Med förslaget vill man enligt motiven särskilt göra klart när det är möjligt att avvika från de krav som avloppsvattensförordningen ställer på behandlingen av hushållsavloppsvatten. Det måste således bedömas mot det lagstiftningskomplex som består av miljöskyddslagen (86/2000), lagen om vattentjänster (119/2001) och avloppsvattensförordningen, inte minst författningarnas tillämpningsområden och möjligheterna att avvika från dem.

Avloppsvattensförordningen

Avloppsvattensförordningen har utfärdats med stöd av 11 och 18 § i miljöskyddslagen. Av dem gäller framför allt 18 § avloppsvatten från hushåll. I paragrafens sägs att det i fråga om avloppsvatten från vattenklosetter och annat hushållsavloppsvatten genom förordning av statsrådet kan utfärdas bestämmelser om reningsanläggningar och reningsmetoder, samlingsbrunnar, användning och underhåll av sådana anläggningar och om infiltrationsområden och avlägsnande av slam, med särskild hänsyn till målen för det riksomfattande vattenskyddet. Paragrafens 2 mom. medger undantag från skyldigheten i förordningen i vissa fall.

Det väsentliga med tanke på det aktuella lagförslaget är 4 § 1 mom. i avloppsvattensförordningen eftersom det anger gränsvärdena för miljöbelastningen. Där sägs att den belastning som

avloppsvatten utgör i miljön i fråga om organisk materia ska minskas med minst 90 procent, totalt fosfor med minst 85 procent och totalt kväve med minst 40 procent jämfört med belastningen från obehandlat avloppsvatten. I 2 mom. nämns de områden som på vissa villkor är undantagna från skyldigheterna; på dem tillämpas kommunens miljöskyddsbestämmelser enligt 19 § i miljöskyddslagen.

I 12 § finns särskilda övergångs- och undantagsbestämmelser. Huvudregeln är att avloppssystemet ska uppfylla kraven i 4 § senast tio år efter det att förordningen har trätt i kraft. Övergångstiden täcker ändå inte in sådana situationer där det på fastigheten utförs reparations- eller ändringsarbeten som enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999) kräver byggnads- eller åtgärdstillstånd eller anmälan om byggande.

Undantagsbestämmelsen finns i 12 § 4 mom. På fastigheter med en övergångstid på 10 år där de åtgärder som efterlevnaden av behandlingskraven i 4 § förutsätter är dyra eller i tekniskt hänseende exceptionellt krävande och därför oskäliga för fastighetsinnehavaren och belastningen på miljön kan anses ringa, kan förbättringen av avloppssystemet göras senare än vad som föreskrivs, dock senast inom 14 år efter att förordningen trätt i kraft, eller senare i samband med att de beskrivna åtgärderna genomförs. Det betyder att möjligheten till undantag enligt avloppsvattensförordningen i regel löper ut i slutet av 2017.

Lagen om vattentjänster

Utifrån 6 § 1 mom. i lagen om vattentjänster svarar ägaren eller innehavaren av en fastighet för vattenförsörjning och avloppshantering på sin fastighet enligt vad som bestäms i den lagen eller i någon annan lag. Enligt 2 § i avloppsvattensförordningen tillämpas förordningen inte bl.a. om fastighetens avloppssystem bör anslutas till ett sådant vattentjänstverks avloppssystem som avses i 3 § i lagen om vattentjänster. Som regeringen framhåller i sin proposition (s. 4) begränsar bestämmelserna i lagen om vatten-

tjänster och de beslut som fattats i kommunen med stöd av lagen tillämpningsområdet för avloppsvattensförordningen.

Miljöskyddslagen

Den föreslagna 103 §. Regeringen föreslår att 103 § i miljöskyddslagen kompletteras med ett nytt 3 och 4 mom. om undantag från kraven på behandling av hushållsavloppsvatten i avloppsvattensförordningen. Ett generellt villkor för undantag är att de åtgärder som krävs enligt förordningen som helhet bedöms vara oskäligen och att belastningen på miljön kan anses ringa. Till denna del är det bara fråga om att flytta över den nuvarande möjligheten till undantag enligt 18 § 2 mom. till 103 §, där det också annars föreskrivs om en allmän skyldighet att rena avloppsvatten.

Enligt propositionens motivering (s. 6) har det rätt oklarhet om i vilken utsträckning 18 § 2 mom. gör det möjligt att bedöma rimligheten mot fastighetsinnehavarens personliga egenskaper och ekonomiska situation. Därför föreslås det att det i det nya 103 § 3 mom. också ska listas sådana faktorer i anknytning till fastigheten och dess innehavare som ska beaktas som undantag i bedömningen.

Det som är betydelsefullt med tanke på undantaget är att det är den kommunala miljömyndigheten som enligt 4 mom. beviljar undantag på ansökan, alltså utifrån prövning i enskilda fall. Undantaget gäller fastighetsvis och i längst fem år åt gången.

Ikraftträdandebestämmelsen. I 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen sägs det att "de allmänna kraven på behandling av avloppsvatten inte tillämpas på befintliga avloppssystem som är i brukbart skick, om fastighetsinnehavaren och övriga personer som bor permanent på fastigheten har fyllt 68 år vid ikraftträdandet". Jämfört med det föregående kan detta anses vara ett tills vidare gällande uppskov med att iaktta de allmänna behandlingskraven för avloppsvatten som enligt statistiken kommer att vara ganska kortvarigt och som direkt grundar sig på lag (nedan *automatiskt uppskov*).

Sammanfattning

Det kommer alltså framdeles att finnas tre olika möjligheter till undantag eller uppskov med kraven på avloppsvattensrening i glesbygden. För det första automatiskt uppskov på grund av ålder enligt ikraftträdandebestämmelsen i lagförslaget. För det andra befrielse enligt individuell prövning som beviljas av den kommunala miljö- vårdsmyndigheten. För det tredje den särskilda övergångsbestämmelsen i den åtminstone tills vidare gällande avloppsvattensförordningen, som sannolikt medger det allra längsta uppskovet med skyldigheterna i förordningen. Regeringen har inte gjort någon bedömning av hur de undantag som föreslås i lagen och det automatiska uppskovet ställer sig till övergångsbestämmelsen i avloppsvattensförordningen. Situationen kan sägas vara oklar.

Utgångspunkter för en konstitutionell bedömning av lagförslaget

Allmänt

Lagförslaget har beröringspunkter med flera grundläggande fri- och rättigheter. Det automatiska uppskovet huvudsakligen på grund av ålder har för det första samband med 6 § 2 mom. i grundlagen. Paragrafen föreskriver att ingen får särbehandlas utan godtagbart skäl på grund av bland annat ålder.

För det andra tangerar förslagen på grund av vad de gäller 20 § 1 mom. i grundlagen, där det sägs att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Bestämmelsen omfattar både att hindra ödeläggelse av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder som gynnar miljön. Bestämmelsen ger således uttryck för människans alltomfattande ansvar för en sådan övergripande ekonomisk och samhällelig verksamhet att den garanterar att den levande och livlösa naturens mångfald kan bevaras (se RP 309/1993 rd). Grundlagsutskottet har tidigare bedömt bestämmelsen mot egendomsskyddet. Efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, men innan den nya grundlagen trädde i kraft, konstaterade utskottet att 12 § (15 § i grundlagen) och 14 a § (nuvaran-

de 20 §) i regeringsformen förhåller sig på ett sådant sätt till varandra att 14 a § för det första inte skapar några förpliktelser för enskilda individer och att den för det andra inte utgör en särskild grund för att inrikta toleransförpliktelser speciellt på markägarna. Å andra sidan utgör båda delar av samma regeluppsättning för grundläggande fri- och rättigheter och kan därmed inverka på tolkningen av varandra i ett sammanhang där målet bland annat är att främja en hållbar balans mellan människan och naturen i lagstiftningsväg (GrUU 21/1996 rd, GrUU 38/1998 rd). Som utskottet ser det är samma utgångspunkter tillämpliga på den aktuella situationen.

Den föreslagna lagen medger undantag från behandlingskraven för avloppsvatten i avloppsvattensförordningen och därför måste man se närmare på den innan lagförslaget bedöms.

Avloppsvattensförordningen

Utskottet erinrar att det påpekade redan när miljöskyddslagen ursprungligen stiftades att den i väsentliga delar bygger på förordningar av statsrådet. Det ansåg att bemyndigandena att utfärda förordning i 2 kap. i förslaget till miljöskyddslag var schematiskt och vidlyftigt formulerade (se GrUU 11/1999 rd). Bedömningen gällde också 11 och 18 § som avloppsvattensförordningen har utfärdats med stöd av.

Utskottet har bedömt bestämmelserna i avloppsvattensförordningen i samband med behandlingen av det föreliggande lagförslaget. Det anser att förordningen i detta nu innehåller sådana normer om individens skyldigheter som på grund av 80 § i grundlagen uppenbart bör ingå i lag. Grundlagsbestämmelsen kräver att alla viktiga bestämmelser som påverkar individens rättsliga ställning bör utfärdas genom lag. Den som utfärdar förordningar kan emellertid genom lag bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om sådant som är av mindre betydelse för individens rättigheter och skyldigheter (se RP 1/1998 rd). Den gällande avloppsvattensförordningen innehåller så vitt utskottet kan se helt klart inte enbart bestämmelser av detta slag. Som exempel nämner det 4 § där det föreskrivs om de allmänna kraven på hur avloppsvatten ska be-

handlas, med noggranna procentuella gränser. Sådana bestämmelser om väsentliga skyldigheter för individen hör, precis som undantagen, på grund av innehållet hemma i lag. Formellt sett är det dessutom osäkert om de relativt generellt formulerade bemyndigandebestämmelserna i 11 och 18 § i miljöskyddslagen ens ursprungligen har räckt till för att ange sådana gränser i en förordning. Utskottet påminner att det har brukat anse att 80 § 1 mom. i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena (se t.ex. GrUU 17/2010 rd). Slutligen framhåller det att relationen mellan övergångsbestämmelsen i förordningen och den föreslagna lagstiftningen bör klarläggas med omsorg.

Det är nödvändigt att miljöutskottet i samråd med miljöministeriet behandlar frågan och bedömer i vilka delar statsrådets förordning om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför vattentjänstverkens avloppsnät (542/2003) utgör sådana normer som med hänsyn till 80 § i grundlagen bör ingå i lag och förutsätter att miljöministeriet ännu under den nuvarande riksdagens mandatperiod åtgärdar saken så att den stämmer överens med grundlagen.

I samma sammanhang bör miljöutskottet vara mycket noga med att kraven på behandling av hushållsavloppsvatten utformas så att det med skäligen investeringar och fungerande teknik de facto också går att uppfylla dem klanderfritt.

En konstitutionell bedömning av förslagen

Allmänt

Syftet med lagförslaget är att införa bestämmelser om behandling av hushållsavloppsvatten som tar större hänsyn till enskilda personer och deras livssituation än den gällande lagstiftningen. Förslagets samhälleliga syfte kan således sägas vara att samordna miljöhänsyn med ett krav på social rättvisa. Ett viktigt bedömningskriterium är en persons ålder, både i 103 § om villkoren för undantag i enskilda fall och i fråga om det automatiska uppskovet i ikraftträdandebestämmelsen.

Åldersgränsen är dessutom särskilt angiven i den sistnämnda bestämmelsen.

Med hänsyn till diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen är det en känslig fråga om grundläggande fri- och rättigheter att lagstifta om åldern — inte minst när en exakt åldersgräns är angiven — och därför vill utskottet innan det behandlar lagförslaget se närmare tillbaka på sin tidigare praxis för att behandla lagförslag som involverar åldersgränser.

Utskottets praxis visavi åldersgränser

Det finns i det stora hela två huvudmotiv för att ange åldersgränser i lagstiftningen. För det första vill man inte att en viss grupp ska omfattas av någon förmån eller också behöver det bestämmas om en skyldighet bara i relation till personer i en viss ålder. Ett annat skäl är att åldersgränserna underlättar administrativt, för om det lagstiftas om en åldersgräns behövs det kanske inte någon prövning från fall till fall — eller de fall som kräver prövning blir i varje fall färre. Utskottet framhåller att det inte i sig är konstitutionellt tvivelaktigt att ange åldersgränser, men det kräver någon godtagbar orsak med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Utskottets praxis är grovt taget tudelad när det gäller åldersgränser. Åldersgränserna har å ena sidan varit aktuella när det gällt unga personer och å andra sidan när det handlat om äldre människor. Några fall som gäller de sistnämnda tas upp nedan.

Under 2005 års riksmöte tog utskottet upp ett förslag till lag om ändring av socialvårdslagen (RP 95/2005 rd). Då gällde frågan framför allt särbehandlingen av dem som fyllt 80 år, eftersom lagen förpliktade kommunerna att ge dem som överskridit åldersgränsen tillgång till en bedömning av behovet av socialservice senast inom sju dagar från det att kontakt tagits. Utskottet gjorde följande bedömning av detta särbehandlingskriterium:

"Förslaget att särbehandla dem som fyllt 80 år bygger på forskningsdata som visar att äldre människors funktionsförmåga ofta försvagas kraftigt strax efter att de uppnått denna ålder. Utskottet anser att det finns godtagbara grunder för

bestämmelserna med tanke på de grundläggande rättigheterna. Dessutom handlar det om en i och för sig obetydlig skillnad i tidpunkten för tillgång till en bedömning av servicebehovet och därför föranleder det inga anmärkningar med hänsyn till grundlagens 6 §." (Se GrUU 34/2005 rd).

Utskottet uttalade bland annat följande om regeringens proposition (RP 242/2002 rd) med förslag till ändring av pensionslagstiftningen:

"Att personer i olika åldrar får pension på olika grunder stöter inte på några problem med hänsyn till grundlagens 6 §, om särbehandlingen inte är godtycklig eller skillnaderna i pensionsskyddet blir oskäligen. I propositionen finns en lång rad på ålder eller födelseår baserade särbehandlande bestämmelser. Pensionen växer exempelvis enligt 5 § med 1,5 eller 1,9 eller 4,5 % per år beroende på arbetstagarens ålder och i 12 b § bestäms det att personer under 53 år har en mindre pensionsavgift än de som fyllt 53 år.

Saken är av sådan art att det i och för sig är helt naturligt med åldersgränser inom pensionsystemet. Propositionen syftar till att säkerställa finansieringen av pensionerna och garantera likställdhet samt locka folk att stanna längre kvar i arbetet. Med hänsyn till detta finns det enligt utskottets mening ingenting att anmärka mot propositionen med avseende på grundlagens 6 §." (Se GrUU 60/2002 rd). Men det påpekade att propositionen brister i att det inte har gjorts några ansatser att motivera åldersgränserna på alla punkter.

Under 2002 års riksmöte tog utskottet upp ett förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa (RP 223/2004 rd). I det sammanhanget aktualiserades en bestämmelse om att personer i åldern 65—67 år inte beviljas utbildningsdagpenning. Utskottet gjorde följande bedömning av förslaget:

"Enligt propositionens motivering är det inte ändamålsenligt att utbildningsdagpenningen omfattas av bestämmelserna eftersom studier som stöds med utbildningsdagpenning i regel är långvarigare medan målet är att sysselsätta en arbetslös. Ur grundlagssynvinkel utgör de här

faktorerna en acceptabel grund för bestämmelserna." (Se GrUU 42/2004 rd).

Sammanfattning

Utskottets praxis visar alltså att det inte har ansetts som något konstitutionellt problem att ange åldersgränser bara det har funnits godtagbara argument för det. Vidare visar den att de godtagbara argumenten också måste stå i ett sakligt och nära samband med lagens syfte. Som det framhålls i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är kraven höga på de förbjudna särbehandlingsgrunder som räknas upp inte minst i 6 § 2 mom. i grundlagen (se RP 309/1993 rd).

Exemplen visar att utskottet ofta stött sig på forskningsdata och statistik, om inte förslaget redan i sig varit klart rationellt och lämpligt (som GrUU 42/2004 rd ovan). Om det inte funnits adekvat statistik att tillgå har utskottet påpekat detta och uppmanat att ta fram sådan (se GrUU 46/2002 rd).

Utskottets policy kan sammanfattas med att det i sin bedömning av om särbehandling på grund av ålder är acceptabelt eller inte för det första väger in den normativa aspekten, framför allt de grundläggande fri- och rättigheterna, för det andra de fakta som den föreslagna särbehandlingen motiveras med och för det tredje vilka möjligheter det de facto finns att uppnå lagstiftningens syfte med särbehandlingen.

Ikraftträdandebestämmelsen

I 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen beskrivs automatiskt uppskov, alltså att de allmänna kraven på behandling av avloppsvatten inte tillämpas om fastighetsinnehavaren och övriga personer som bor permanent på fastigheten har fyllt 68 år när lagen träder i kraft. Ett annat villkor är att fastigheten har ett avloppssystem i brukbart skick när lagen träder i kraft. Regeringen motiverar åldersgränsen (s. 14) med att 68 år är den senaste möjliga tidpunkten för ålderspension. Enligt motiven har "de fastighetsinnehavare och övriga invånare över 68 år som avses i bestämmelsen redan då hunnit gå i pension och deras inkomstnivå är därför klart lägre i medeltal än de

arbetsföras och man kan inte heller vänta sig att den höjs under deras livstid". Utifrån statistiken kan man dessutom räkna med att när den yngsta medlemmen i ett hushåll uppnår över 68 års ålder kommer åtminstone varannan fastighet de närmaste tio åren antingen att få nya invånare eller bli tomma när fastighetsinnehavaren avlider eller flyttar till ett serviceboende eller någon annan vårdinstitution. Därmed är den tid som fastighetsinnehavaren kan räkna med att ha nytta av betydande investeringar i fastigheten klart kortare än i genomsnitt.

Avloppsvattensförordningens syfte är enligt 1 § att minska utsläppen av hushållsavloppsvatten och miljöföroreningen med särskilt beaktande av de riksomfattande målen för vattenvården. Tanken bakom bestämmelsen om automatiskt uppskov har uppenbart varit att undvika att ett stort antal pensionerade människor gör en ansökan om prövning i enskilda fall utifrån nya 103 § 3 mom. En sådan strävan att minska det administrativa arbetet är i sig begriplig, men den kan inte vara ett godtagbart argument enligt 6 § 2 mom. i grundlagen för att ange en åldersgräns, anser utskottet.

Bestämmelsen har bundits upp vid 68 års ålder för att det är den allmänna åldersgränsen i pensionslagstiftningen, både för att tjäna in pension och bevilja pension. Dessutom är det den obligatoriska avgångsåldern i både stats- och kommunförvaltningen. Man kan alltså anse att lagstiftaren redan i andra sammanhang har ansett 68 års ålder vara en sådan brytpunkt där en persons funktionsförmåga har förändrats på ett betydelsefullt sätt. Denna försämring i funktionsförmågan och den nytta som den som gjort en investering förväntas ha av investeringen i relation till den nödvändiga ekonomiska satsningen på ett behandlingssystem för hushållsavloppsvatten och till personens ekonomiska situation utgör så vitt utskottet kan se sådana skäl enligt propositionen som kan motivera lagstiftaren att undanta en viss grupp från lagfästa skyldigheter om det bedöms som oskäligt att kunna uppfylla dem. Enligt propositionens motivering (s. 7) varierar investeringarna utifrån avloppsvattensförordningen fastighetsvis vanligen

mellan 1 000 och 10 000 euro, beroende på förhållandena på byggsplatsen och det existerande avloppssystemets funktionsduglighet och reparationsbehov. Det automatiska uppskovet kan därmed ses som acceptabelt för att uppnå lagens syfte utan oskälig belastning för äldrebefolkningen.

Åldersgränsen har ett sakligt och nära samband med lagförslaget i och med att det avser att tydliggöra när det är möjligt att avvika från de gällande kraven på behandling av avloppsvatten. Det förefaller helt klart att äldre som bor på landsbygden kommer att ha det svårast att uppfylla villkoren och då kan ett undantag för dem på ett naturligt sätt kopplas ihop med lagförslagets syfte.

Utskottet anser därmed att 6 § 2 mom. i grundlagen ger godtagbara argument för åldersgränsen 68 år i ikraftträdandebestämmelsen. Det ser också ett sådant alternativ som acceptabelt att inte bara en persons ålder utan också hans eller hennes sociala omständigheter beaktas bättre än vad som föreslås. En möjlighet är till exempel att alla de som får ålderspension eller förtida ålderspension enligt folkpensionslagen omfattas av automatiskt uppskov.

Ikraftträdandebestämmelsens 2 mom. behöver ändras på vissa punkter. För det första är det klart att automatiskt uppskov bara är tillämpligt på en eller flera fastighetsinnehavare som permanent bor på en fastighet. Med fastighetsinnehavare avses enligt motiven (s. 13) ägaren till fastigheten eller en sådan innehavare av hyresrätt som ansvarar för fastighetens avloppssystem. Att det är fastighetsinnehavaren som har ansvaret framgår till exempel av 12 § 4 mom. i avloppsvattensförordningen. I bestämmelsen behöver man inte nämna andra personer som bor på fastigheten, eftersom deras inverkan på bestämmelsens tillämplighet oberoende av deras ålder beaktas i bedömningen av miljöbelastningen. Men för att undvika en oklar bestämmelse menar grundlagsutskottet att miljöutskottet bör överväga om det behövs en särskild bestämmelse om detta i 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen.

Utskottet har också fäst avseende vid skrivningen, inte minst i relation till den grundläggande rättigheten till miljö i 20 § 1 mom. i grundlagen. Som bestämmelsen är skriven tillämpas de allmänna kraven på behandling av avloppsvatten inte på befintliga avloppssystem som är i brukbart skick *när lagen träder i kraft* (kurs. här), om fastighetsinnehavaren har fyllt 68 år vid ikraftträdandet. Bestämmelsen ser ut att låsa det automatiska uppskovet vid tidpunkten för lagens ikraftträdande. Men 85 § ger tillsammans med redan gällande 1 och 2 mom. i 103 § i miljöskyddslagen den kommunala miljömyndigheten tillräckligt goda möjligheter att reagera, om det sker förändringar på fastigheten längre fram. Grundlagsutskottet menar att miljöutskottet av de skäl som hänger samman med 20 § 1 mom. i grundlagen särskilt bör lyfta fram detta i motiveringen till sitt betänkande.

Den föreslagna 103 §

3 mom. Syftet med det nya 103 § 3 mom. är som sagt att förtydliga undantagen i nuvarande 18 § 2 mom. i miljöskyddslagen. Utskottet noterar att uttrycken i 103 § 3 mom. genomgående är allmänna, som "fastighetsinnehavaren" och "fastigheten är belägen". Enligt lydelsen är tillämpningen alltså inte bunden av fastighetens användningsändamål.

Propositionens motivering ger emellertid en ganska motstridig uppfattning om bestämmelsens tillämpningsområde. Först säger regeringen (s. 12) att möjligheten att ansöka om fastighetsvisa undantag från kravet på behandling enligt avloppsvattensförordningen "inte begränsas i den gällande 18 § endast till fastigheter med fast bosättning, utan den kan utgående från formuleringen i bestämmelsen också tillämpas på sådana fritidsfastigheter som omfattas av avloppsvattensförordningen, dvs. som i allmänhet har vattenklosett eller i övrigt är högt utrustade". Detta bekräftas på sätt och vis längre fram i kapitlet "Ikraftträdande" (s.14), där det sägs att möjligheten till undantag kan flyttas från 18 § till 103 § som 3 och 4 mom. och att "avsikten med den föreslagna lagändringen inte är att in-

skränka tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen".

Uttalandena i motiven på sidan 13 förefaller att stå i strid med detta. Enligt det första har avsikten varit att "vid bedömningen av grunderna för undantag beakta om det är fråga om permanent bebodda fastigheter eller om fritidsfastigheter". Två meningar senare konstateras det att "iakttagandet av kraven i avloppsvattensförordningen inte lika lätt kan bli oskäligt för fastighetsinnehavaren när det gäller en fritidsbostad som när det gäller en fastighet som används som egen bostad, nödvändig för försörjningen".

Argumentet är ganska svagt, menar utskottet. Det är allmänt känt att gränsen mellan en fast bostad och en fritidsbostad har blivit allt mer flytande. En del bor kanske större delen av året i sin fritidsbostad. Det är möjligt tack vare att fritidsbostäderna numera är allt bättre utrustade. Vid sådant aretruntboende uppfylls villkoret i 103 § 3 mom. att belastningen på miljön kan anses ringa svårigen. Mestadels är det väl fortfarande så att fritidsbostäder används under några få månader på våren och sommaren. Då kan man i regel anta att belastningen på miljön är liten. Men konsekvensen av att tillämpa 103 § 3 mom. enligt motiven kan vara att en mindre bemedlad person eller en person med ett socialt betalningshinder i övrigt är förhindrad att ansöka om individuell befrielse om han eller hon går till väga på normalt vis med sin fritidsfastighet. Det beror i sin tur uteslutande på att fritidsfastigheter kategoriskt undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Grundlagsutskottet har inte kommit på något klart och godtagbart argument för att undanta fritidsfastigheter från tillämpningsområdet för 103 § 3 mom. Därför anser det att miljöutskottet bör överväga att i motiveringen till sitt betänkande lyfta fram att bestämmelsen måste gå att tillämpa också på fritidsbostäder.

4 mom. Det ska vara den kommunala miljö-
vårdsmyndigheten som på ansökan beviljar un-

dantag enligt 3 mom. Undantaget beviljas *fastighetsvis* (kurs. här) för högst fem år i sänder. Bestämmelsen har inte motiverats på något sätt.

Utskottet anser att bestämmelsen inte är helt lämplig i denna form eftersom villkoren för undantag till stor del är kopplade till fastighetsinnehavarens person. Grundlagsutskottet anser följaktligen att miljöutskottet bör överväga att ändra sista meningen i momentet så att det är "sökanden" som beviljas undantaget.

Övrigt

Bestämmelsernas tydlighet

Utskottet har redan i ett annat sammanhang bedömt miljöskyddslagen med avseende på bestämmelsernas tydlighet. Det påpekade då följande: "Miljöskyddslagen är sammantaget mycket svårtydd. Inte minst den stora mängden interna paragrafhänvisningar medverkar till att göra lagen svårläst och svärbegriplig. Därför bör lagens struktur och systematik totalt ses över i framtiden". (Se GrUU 23/2009 rd).

Bestämmelserna blir inte ett dugg tydligare av att man nu går så besynnerligt till väga att man vill lagstifta om undantag från skyldigheter som lagts fast i en förordning. Att begreppen utnyttjas på olika sätt gör det inte heller lättare att förstå lagstiftningen som helhet. I de föreslagna ändringarna i miljöskyddslagen används begreppet "fastighetsinnehavare", som täcker in både fastighetens ägare och innehavaren av hyresrätt i en viss ställning. Det avviker från lagen om vattentjänster, där begreppen ägare och innehavare är separata till exempel i 6 §.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 26 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Hannes Manninen /cent
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
ers. Johannes Koskinen /sd
Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande att det är förenligt med grundlagen att personer som fyllt 68 år undantas från tillämpningen av avloppsvattensförordningen. Samtidigt ansåg det att också sådana människors sociala omständigheter kan beaktas som undantas från tillämpningen.

Som exempel nämner det att personer som får ålderspension eller förtida ålderspension alltså kan omfattas av automatiskt uppskov.

Ålderskravet för dem som utifrån sociala omständigheter har rätt till undantag sänks därigenom till att också omfatta personer som är klart yngre än 68 år och då skulle det ha varit tydligare om utskottet i sitt utlåtande hade nämnt fler grupper av människor som har rätt att bli undantagna.

Därför föreslog jag ett tillägg med exempel på fler grupper i slutet av stycket om detta tema. Mitt förslag fick inget bifall. Med meningstillägg på slutet skulle stycket ha låtit som följer:

"Utskottet anser därmed att 6 § 2 mom. i grundlagen ger godtagbara argument för åldersgränsen 68 år i ikraftträdandebestämmelsen. Det ser också ett sådant alternativ som acceptabelt att inte bara en persons ålder utan också hans eller hennes sociala omständigheter beaktas bättre än vad som föreslås. En möjlighet är till exempel att alla de som får ålderspension eller förtida ålderspension enligt folkpensionslagen omfattas av automatiskt uppskov. Med avseende på inkomstnivån omfattar samma socioekonomiska grupp i själva verket också en stor del av de 62 år fyllda som får arbetspension och lejonparten av de som får invalidpension, arbetslöshetspension eller efterlevandepension".

Förslag

Jag föreslår följaktligen

att miljöutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 26 november 2010

Veijo Puhjo /vänst