Utlåtande GrUU 45/2016 rd─ RP 128/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen (RP 128/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- miljöråd Saara Bäck, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Erja Werdi, miljöministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att miljöskyddslagen ändras.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget utifrån bestämmelsen om jämlikhet i 6 §, egendomsskydd i 15 § och ansvar för miljön i 20 § i grundlagen. Man tangerar också bestämmelsen om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet i grundlagens 80 §.

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Regeringen föreslår att bestämmelserna om fastighetsvis behandling av hushållsavloppsvatten i glesbygden görs skäligare och förtydligas till vissa delar.

De föreslagna ändringarna i miljöskyddslagen tangerar 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. I den uttrycks således människornas helhetsansvar för att bedriva ekonomisk och samhällelig verksamhet enligt principer som säkerställer att den levande och den livlösa naturens mångfald bevaras (se RP 309/1993 rd).

Grundlagsutskottet har tidigare bedömt den ovannämnda bestämmelsen i grundlagen mot egendomsskyddet. Utskottet konstaterade att 5 och 20 § i grundlagen förhåller sig på ett sådant sätt till varandra att 20 § 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 påverka tolkningen av varandra i ett sammanhang där målet bland annat är att främja en hållbar balans mellan människan och naturen genom lagstiftning (se GrUU 20/2010 rd och GrUU 21/1996 rd).

Utskottet har tidigare bedömt bestämmelserna om fastighetsvis behandling av hushållsavloppsvatten utifrån dessa aspekter (GrUU 44/2010 rd). Samma aspekter kan också tillämpas på den situation som det är fråga om här. Utskottet sade i sin tidigare bedömning också att regleringens samhälleliga syfte kunde sägas vara att samordna miljöhänsyn med ett krav på social rättvisa, särskilt som det handlade om att införa bestämmelser om behandling av hushållsavloppsvatten som tar hänsyn till enskilda personer och deras livssituation (GrUU 44/2010 rd). Också det nu aktuella förslaget innehåller både allmänna och särskilda skälighetsmål.

Vid den statsförfattningsrättsliga bedömningen av ärendet bör man också beakta att miljöskyddslagen, som nu föreslås bli ändrad, har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 10/2014 rd). Också den tidigare miljöskyddslagen hade stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 11/1999 rd). Dessutom har utskottet behandlat vissa förslag till ändring av miljöskyddslagen (se t.ex. GrUU 44/2010 rd och GrUU 23/2009 rd). I det lagförslag som bedömdes 2014 kvarstod tillämpningsområdet och de centrala principerna och skyldigheterna huvudsakligen oförändrade. Det föreskrevs ändå mer exakt om skyldigheterna, och bemyndigandena att utfärda förordning kompletterades och preciserades. Utskottet bedömde då lagförslagets bestämmelser om allmänna skyldigheter, principer och förbud och tillståndsregleringen också med avseende på egendomsskyddet enligt 15 § och näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet anser inte att den nu aktuella propositionen är problematisk i detta hänseende. Utskottet ansåg i den tidigare bedömningen också att förslaget i likhet med andra miljöbestämmelser byggde på omfattande delegering av lagstiftningsbehörighet och att det följaktligen också var av betydelse med avseende på 80 § i grundlagen.

Ansvar för miljön

Enligt grundlagsutskottet är den fastighetsvisa behandlingen av hushållsavloppsvatten som regleras i lagförslaget av betydelse med tanke på bestämmelsen om ansvar för miljön i grundlagens 20 § (se GrUU 40/2010 rd). Utskottet har tidigare påpekat att det är ett problem att miljöskyddslagen är så svårtydd. Det har särskilt påtalat att de olika möjligheterna till undantag eller uppskov med kraven på avloppsvattensrening i glesbygden leder till att regleringen blir oklar (GrUU 44/2010 rd). Trots att de här synpunkterna gällde lagstiftning som senare har reviderats, anser utskottet att syftet i det nu aktuella lagförslaget, att klarlägga regleringen, är motiverat också med tanke på grundlagens 20 §. I det avseendet anser utskottet att det är synnerligen beklagligt att regleringen i förslaget till vissa delar leder till ännu större oklarhet om den gällande lagstiftningens innehåll.

Utskottet anser att det är särskilt viktigt med en tydlig reglering i fråga om denna typ av bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter (se också GrUU 41/2006 rd). Det är godtagbart att beakta lokala och fastighetsvisa natur- och miljöomständigheter vid tillämpningen av lagen också utifrån grundlagens bestämmelse om ansvar för miljön. Trots det anser utskottet att det är klart att en mycket svårtydd reglering med många undantag bland annat kan leda till att olika kommuner tilllämpar lagen på ett sätt som är problematiskt med tanke på jämlikhetsbestämmelsen i grundlagen.

Som grundlagsutskottet ser det är syftet med lagförslaget, att göra bestämmelserna skäligare, i sig godtagbart. Utskottet påpekar ändå att många undantag tillsammans med oklara bestämmelser och en för miljöskyddslagstiftningen karakteristisk normflexibilitet (se GrUU 10/2014 rd) i tilllämpningspraxis kan leda till så stora avvikelser från skyldigheten att behandla avloppsvatten att detta utgör ett problem med tanke på grundlagens 20 §. I 156 d § i lagförslaget sägs det att en förutsättning för tillstånd att avvika från kraven på behandling av hushållsavloppsvatten är att belastningen på miljön med hänsyn till användningen av fastigheten ska anses vara anmärkningsvärt obetydlig jämfört med den belastning som obehandlat avloppsvatten ger upphov till eller att de åtgärder som krävs för att förbättra behandlingssystemet bedömda som en helhet är oskäliga för fastighetsinnehavaren på grund av de höga kostnaderna och de tekniska kraven. Man lättar upp bestämmelserna i den gällande lagen bland annat så att ordet och som anger det inbördes förhållandet mellan förutsättningarna för avvikelse ändras till eller. Utskottet anser ändå att regleringen bättre skulle stå i samklang med grundlagens 20 § om det liksom i den gällande lagen skulle krävas att båda förutsättningarna är uppfyllda samtidigt.

Bemyndigande att utfärda förordning och bestämmelser

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Om det inte särskilt anges vem som ska utfärda en förordning, utfärdas den av statsrådet.

Grundlagsutskottet har i sin praxis krävt att normgivningsbemyndigandena ska vara exakta och noggrant avgränsade. Å andra sidan har utskottet också bland annat i samband med den ovannämnda bedömningen påpekat att det är typiskt för miljölagstiftningen att en betydande del av den detaljerade regleringen ingår i författningar på lägre nivå än lag (se t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 58/2010 rd och GrUU 11/1999 rd). Detta beror i stor utsträckning på att bestämmelserna behöver vara synnerligen detaljerade och av teknisk karaktär. Dessutom behövs det ofta bemyndiganden när Europeiska unionens omfattande och detaljerade lagstiftning ska genomföras. I miljölagstiftningen kan det vara motiverat att skyldigheter som varierar mellan olika branscher och verksamheter ingår i förordningar, eftersom lagbestämmelserna annars lätt blir onödigt detaljerade och fallspecifika (GrUU 1/2013 rd och GrUU 58/2010 rd). Utskottet har emellertid påpekat att bemyndigandena inte heller då kan vara helt öppna bland annat i fråga om grunderna för skyldigheterna (GrUU 58/2010 rd).

När miljöskyddslagen stiftades fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid lagförslagets 16 kap., där det föreskrivs om behandling och avledande av avloppsvatten i områden utanför avloppsnätet (GrUU 10/2014 rd). Kapitlet grundade sig på en bedömning av bemyndigandebestämmelserna i 2000 års miljöskyddslag mot bakgrund av grundlagens 80 §. Utskottet ansåg när det bedömde de föreslagna ändringarna i miljöskyddslagen 2010 att det var nödvändigt att riksdagen i sin behandling av ärendet bedömer till vilka delar avloppsvattenförordningen innehåller den typen av normer som enligt 80 § i grundlagen hade krävt bestämmelser på lagnivå och förutsatte att regleringen anpassas för att stämma överens med grundlagen (GrUU 44/2010 rd).

Grundlagsutskottet sade i sitt utlåtande GrUU 10/2014 rd att utskottet i liknande sammanhang brukar påpeka att bestämmelserna i grundlagen under alla omständigheter direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Därmed går det inte att genom förordning utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (t.ex. GrUU 58/2010 rd och GrUU 44/2010 rd). Utskottet har också bedömt bemyndigandebestämmelserna i den gällande miljöskyddslagens reglering om fastighetsvis behandling av hushållsavloppsvatten uttryckligen från denna synpunkt. Utskottet har påmint om att när statsrådet utfärdar förordningar med stöd av miljöskyddslagen bör man noggrant utreda om det går att reglera frågorna i förordning på ett sätt som uppfyller kraven i grundlagen eller om det krävs nya grundläggande bestämmelser i lag, som i förekommande fall kan kompletteras med ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelse genom förordning (GrUU 10/2014 rd).

Grundlagsutskottet upprepar vad det tidigare sagt om tolkningen av bemyndigandebestämmelserna. Utskottet vill ändå dessutom fästa särskild uppmärksamhet vid vissa av de föreslagna bemyndigandena.

Bestämmelser om belastningstal för glesbebyggelse finns i lagförslagets 154 a §. Belastningstalet för glesbebyggelse utvisar den genomsnittliga belastning i fråga om organisk materia, fosfor och kväve i gram per dygn som obehandlat hushållsavloppsvatten orsakar per invånare. Belastningstalet består av belastningens ursprung samt belastningsmängden för olika belastningstyper. Enligt det bemyndigande att utfärda förordning som ingår i bestämmelsen får det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om belastningstalet för glesbebyggelse. Som utskottet ser det är belastningstalet av betydelse med tanke på grunderna för individens rättigheter och

skyldigheter, eftersom både reningskravet på basnivå och de strängare reningskraven än kraven på basnivå bestäms utifrån det. Hur man definierar belastningstalet är av central betydelse med tanke på individens rättsliga skyldigheter. Det är alltså fråga om sådana grunder för individens rättigheter och skyldigheter som det enligt grundlagens 80 § 1 mom. ska utfärdas bestämmelser genom lag om. Bemyndigandet att utfärda förordning har i sig begränsats på behörigt sätt till utfärdande av närmare bestämmelser. Utskottet anser att det ändå inte är helt klart hur den befogenhet i lagen som gäller belastningstalet bestäms eller hur den genomsnittliga belastningen bestäms. Den grundläggande bestämmelsen om belastningstalet bör preciseras. Enligt utskottet är detta särskilt viktigt om man i samband med den ändring av förordningen om avloppsvatten i glesbygden som nämns i propositionen med stöd av bemyndigandet tänker utfärda en bestämmelse som motsvarar 2 § i statsrådets gällande förordning om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför avloppsnätet (209/2011). I den bestämmelsen föreskrivs det om belastningstalets storlek i fasta siffror.

I 156 c § 2 mom. i lagförslaget sägs det att genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om den vägledande reningsnivå som ska nås genom rening av hushållsavloppsvatten i det fall att de kommunala miljöskyddsföreskrifterna innehåller strängare krav än reningskrav på basnivå. Grundlagsutskottet påpekar att det att bestämmelserna är vägledande vanligtvis betyder att de inte är rättsligt bindande. Grundlagsutskottet har ansett att det till exempel är onödigt med bestämmelser som bemyndigar myndigheterna att meddela anvisningar, eftersom en myndighet inom sitt lagfästa område får meddela anvisningar också utan ett särskilt bemyndigande. Bestämmelserna om möjligheten att meddela anvisningar är dessutom ägnade att fördunkla skillnaden mellan förpliktande rättsregler i myndighetsföreskrifter som meddelas med stöd av lag och föreskrifter som närmast är rekommendationer (se t.ex. GrUU 16/2016 rd och GrUU 53/2010 rd). Utskottet anser att miljöutskottet bör granska och om det behövs precisera vad som avses med vägledande reningsnivå.

I 156 c § i lagförslaget föreskrivs det om strängare reningskrav än krav på basnivå. Enligt 1 mom. ska en fastighets avloppsvattensystem uppfylla strängare krav än reningskrav på basnivå i stället för kraven i 154 b, 156, 156 a och 156 b § om det föreskrivs någon annanstans i lag eller bestäms eller föreskrivs med stöd av lag. Enligt 2 mom. får i de kommunala miljöskyddsföreskrifterna med stöd av 202 § i miljöskyddslagen meddelas strängare krav än reningskrav på basnivå om detta är motiverat med hänsyn till de lokala miljöförhållandena. 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 §. När man beaktar jämlikhetsbestämmelsen kan man ändå inte tillämpa kommunala föreskrifter med väsentligt olika innehåll i kommuner med liknande lokala förhållanden.

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. Enligt förarbetena har kommunerna sedan gammalt på den kommunala självstyrelsen baserad behörighet att utfärda föreskrifter, och i detta avseende var det inte meningen att väsentligt ändra det rådande rättsläget (RP 1/1998 rd, s. 134).

Grundlagsutskottet anser ändå att den kommunala självstyrelsen inte utgör någon grund för en extensiv tolkning av kravet i 80 § 1 mom. i grundlagen att föreskriva om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter genom lag (GrUU 3/2000 rd). Utskottet har alltså betonat att kommunala miljöskyddsföreskrifter bara kan komplettera lagen (GrUU 45/2004 rd).

Grundlagsutskottet noterar att enligt grundlagens 80 § 2 mom. kan en myndighet genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer bara i bestämda frågor. Till dessa delar handlar det om ett krav på att i bemyndigandelagen ange de frågor som bemyndigandet omfattar som går utöver det allmänna kravet på exakthet. Enligt grundlagen ska tillämpningsområdet för ett sådant lagfäst bemyndigande för en myndighet dessutom vara exakt avgränsat. Också i detta avseende kräver bestämmelsen större exakthet av bemyndigandet än normalt. Å andra sidan har utskottet ansett att miljöskyddsföreskrifterna enligt miljöskyddslagen är högst generella och flexibla bestämmelser. Kommunen har rätt att meddela dem trots att de är något generellare än vad som krävs av bestämmelser som tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 45/2004 rd, GrUU 11/1999 rd). Motiveringen har bland annat varit att beslutet om att godkänna dem kan hänskjutas till en oberoende domstol för prövning. Befogenheten i 156 c § 2 mom. i det nu aktuella lagförslaget är ändå problematisk eftersom den relativt generöst tillåter att man utfärdar bestämmelser som är strängare än lagen. Eftersom det handlar om grunderna för individens skyldigheter och dessa som utgångspunkt hör till området för lagstiftningen, måste det åtminstone finnas en uttrycklig bestämmelse om att de strängare kraven är nödvändiga på grund av de lokala miljöförhållandena. Detta trots att proportionalitetsprincipen i 6 § i förvaltningslagen, en allmänt tillämpad princip inom förvaltningen, i sig begränsar kraven (se GrUU 11/1999 rd).

Åldersbaserad reglering

Regeringen föreslår att det så kallade åldersundantaget i 238 § i miljöskyddslagen ska förbli i kraft. Lagen stiftades med grundlagsutskottets medverkan. Bestämmelserna togs ursprungligen in i den redan upphävda miljöskyddslagen (86/2000) genom ändringen 196/2011. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om åldersundantaget att det fanns godtagbara skäl enligt 6 § 2 mom. i grundlagen för den föreslagna åldersgränsen 68 år (GrUU 44/2010 rd). I den nu aktuella propositionen handlar det främst om att hänvisningen till 157 § i lagens 238 § uppdateras för tydlighetens skull så att den gäller ägare till fastigheter som är belägna på ett område enligt den föreslagna 156 a eller 156 b §, vilka är befriade från kravet enligt 154 b §.

Övrigt

Grundlagsutskottet har upprepade gånger påpekat att regeringen bör fästa särskild uppmärksamhet vid att bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna behandlas som sig bör i motiven till lagstiftningsordning (se också GrUU 39/2016 rd, GrUU 38/2016 rd och GrUU 19/2016 rd). Utskottet uppmärksammar regeringen på att det för att motiven till lagstiftningsordningen ska vara korrekta också krävs att grundlagsutskottets praxis noteras på behörigt sätt. I motiven ska de viktigaste utlåtandena av utskottet i varje ärende återges åtminstone i form av hänvisningar (se också anvisningarna för regeringspropositioner, Hallituksen esitysten laatimisohjeet. Justitieministeriets publikation 2004:4, s. 23).

Utlåtande GrUU 45/2016 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 27.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.