Utlåtande GrUU 55/2018 rd– RP 200/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om förbjudande av energiutvinning ur kol och om ändring av 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om förbjudande av energiutvinning ur kol och om ändring av 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (RP 200/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Johannes Heikkonen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att en lag om förbjudande av energiutvinning ur kol. Enligt förslaget ska användning av kol som bränsle för el- eller värmeproduktion förbjudas från och med den 1 maj 2029.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagen i relation till grundlagens 6 § om jämlikhet, 15 § om egendomsskydd och 18 § om näringsfrihet. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de konstitutionella aspekterna anser regeringen att utlåtande om propositionen bör begäras av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår en lag om förbjudande av energiutvinning ur kol. Enligt 5 § ska det från och med den 1 maj 2029 vara förbjudet att använda kol som bränsle vid produktion av el eller värme. Förslaget innebär inskränkningar i både egendomsskyddet enligt 15 § och näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen.

Enligt motiven till propositionen är målen med lagförslaget relaterade till dels den nationella energi- och klimatstrategin, dels Parisavtalet och EU:s klimatpolitik. Målen rimmar enligt utskottet väl med grundlagens 20 § om ansvar för miljön, som är en grundläggande fri- och rättighet. Paragrafen föreskriver att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön, sägs det vidare.

Med hänvisning till skälen i propositionen anser grundlagsutskottet att den begränsning som lagförslaget innebär är godtagbar med avseende på skyddet för näringsfrihet enligt 18 § i grundlagen. Vad beträffar proportionalitetskravet hänvisar propositionen framför allt till att grundlagsutskottet ofta har framhållit att företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att lagstiftningen om deras näringsverksamhet ska förbli oförändrad (se t.ex. GrUU 32/2010 rd, s. 7). Att döma av motiven har förbudet konsekvenser i första hand för aktörer som inte har energiutvinning ur kol som sin enda förvärvskälla.

Grundlagsutskottet anser att också eventuella större restriktioner måste sättas i proportion till de miljö- och klimatmål som eftersträvas, och som i propositionen betraktas som betydande och därför är relaterade till 20 § i grundlagen. Sammantaget sett kan begränsningen i näringsfriheten enligt grundlagsutskottet anses stå i rätt proportion till de tungt vägande mål som ingår i propositionen.

I 15 § 1 mom. i grundlagen ingår det en allmän bestämmelse om egendomsskydd och utifrån den bedöms det bland annat om inskränkningar i ägarens dispositionsrätt kan tillåtas eller inte. Bestämmelsen om expropriation i 2 mom. i samma paragraf gäller främst fall när en förmögenhetsrättslig förmån överförs från ett subjekt till ett annat. Beträffande vissa begränsningar i egendomsskyddet i form av inskränkningar i dispositionsrätten har grundlagsutskottet ansett inskränkningen vara så betydande att den praktiskt taket kan jämställas med expropriation (t.ex. GrUU 8/2017 rd, GrUU 32/2010 rd och GrUU 38/1998 rd).

Sammantaget sett handlar förbudet mot energiutvinning ur kol om en inskränkning i rätten att disponera egendom som avses i 15 § i grundlagen. Denna inskränkning kan enligt motiven till lagstiftningsordningen i konsekvenshänseende inte jämföras med den typen av expropriation som avses i 15 § 2 mom., åtminstone inte om anläggningens ägare inte helt och hållet förlorar möjligheten att använda sin egendom på normalt sätt till följd av förbudet. Grundlagsutskottets praxis för relationen mellan inlösen och begränsning i användningen har förändrats i hög grad sedan de grundläggande fri- och rättigheterna reviderades. Grundlagsutskottet har till exempel påpekat att kriterierna för bedömning av begränsningarna i rätten att använda egendom inte är exakt detsamma som före reformen (GrUU 6/2010 rd). Bland annat har utskottet framhållit att relevanta utlåtanden om exempelvis forsskydd kom innan den grundläggande fri- och rättigheten om miljön

hade införts (se GrUU 21/1993 rd, s.1, GrUU 61/2010 rd, s. 3 och GrUU 8/2017 rd, s. 5—6). Av stor relevans är framför allt det att en miljörelaterad grundläggande fri- och rättighet togs in i grundlagen som 20 §.

Enligt utskottets uppfattning kan man inte anse att det föreslagna förbudet inskränker ägarens möjligheter att disponera och förvalta sin egendom i så hög grad att det kan jämställas med en åtgärd av samma stränghetsgrad som expropriation. Beträffande ersättningsskyldighet vid begränsningar i användningen har grundlagsutskottets syn varit att det av 15 § 1 mom. i grundlagen inte följer något krav på att ersätta ägaren för vilken inskränkning av användningen som helst eller något krav på full ersättning när ersättningar beviljas. Å andra sidan är ersättning för inskränkning i användningen av egendom enligt utskottets praxis bara en delfaktor som inverkar på den samlade bedömningen och som tas i beaktande vid bedömningen av om en begränsning i rätten att använda egendom är tillåten eller inte med avseende på grundlagsskyddet för egendom (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 24/2012 rd, GrUU 20/2010 rd och GrUU 6/2010 rd).

Med hänvisning till grundlagsutskottets praxis anser regeringen i motiven till propositionen att det för en ägare till en anläggning av orsaker som beror på 20 § i grundlagen inte kan uppkomma någon rätt till ersättning för att anläggningen inte kan användas för verksamhet som inte är förenlig med de begränsningar och krav som i lag ställs på energiproduktion i syfte att motverka klimatförändringen och mer allmänt att förhindra miljöförstöring. En annan relevant aspekt i den samlade bedömningen är, som grundlagsutskottet ofta har konstaterat i sin utlåtandepraxis, att företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att lagstiftningen om deras näringsverksamhet ska förbli oförändrad (GrUU 32/2010 rd, GrUU 31/2006 rd och GrUU 56/2005 rd).

Enligt grundlagsutskottets praxis har lagstiftaren med avseende på egendomsskyddet som regel större rörelseutrymme i en situation när de bestämmelser som inskränker egendomsskyddet gäller börsnoterade bolag eller andra med avseende på sin förmögenhetsmassa betydande juridiska personer jämfört med situationer när bestämmelserna får direkta konsekvenser för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (se t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 21/2010 rd, GrUU 9/2008 rd, GrUU 32/2004 rd, GrUU 61/2002 rd och GrUU 34/2000 rd).

Vad gäller inskränkningar i egendomsskyddet som medverkar till att miljöansvaret realiseras och som kan jämföras med det föreslagna förbudet har grundlagsutskottet fäst särskilt avseende vid att den inbördes relationen mellan bestämmelsen om egendomsskydd och bestämmelsen om miljöansvar bygger på avvägning. Å ena sidan har utskottet konstaterat att bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen inte genererar individuellt verifierbara förpliktelser och att den inte heller utgör någon särskild grund för att belägga markägarna med toleransförpliktelser. Å andra sidan utgör båda delar av samma regeluppsättning för de grundläggande fri- och rättigheterna och kan därmed inverka på tolkningen av vardera i ett sammanhang där målet bland annat är att lagstiftningsvägen främja en hållbar balans mellan människa och natur (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 20/2010 rd, GrUU 6/2010 rd, GrUU 38/1998 rd och GrUU 21/1996 rd). I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten är godtagbara och proportionella har grundlagsutskottet i nyare praxis lagt särskilt vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 § (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd och GrUU 6/2010 rd).

I behandlingen av propositionen har utskottet ansett det vara av särskild betydelse att begränsningen avser alla energiverk överlag och att lagen träder i kraft först om ungefär tio år, 2029. Energiverken ges alltså en lång övergångsperiod för att ställa om sin verksamhet innan begränsningarna träder i kraft. Sammanfattningsvis anser grundlagsutskottet utifrån en samlad bedömning att de föreslagna begränsningarna i egendomsskyddet är både godtagbara och proportionerliga, framför allt med avseende på klimat- och miljömålen i propositionen och därmed också med avseende på 20 § i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 25.1.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Lasse Hautala cent
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.