

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2014 rd

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

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 februari 2014 regeringens proposition med förslag till miljöskyddslag och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 214/2013 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Riitta Rönn och regeringsråd Oili Rahnasto, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- professor Ari Ekroos
- biträdande professor Juha Lavapuro
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— professor Anne Kumpula
— professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en ny miljöskyddslag. Dessutom föreslås det ändringar i flera andra lagar, mestadels tekniska justeringar.

Omarbetningen syftar till att modernisera miljöskyddslagen så att den överensstämmer med Europeiska unionens reviderade lagstiftning och tolkningen av bestämmelserna i grundlagen. Samtidigt föreslås vissa ändringar som ska få tillstånds- och anmälningssystemet enligt miljöskyddslagen att fungera bättre.

Tillämpningsområdet och de centrala principerna och skyldigheterna kvarstår huvudsakligen oförändrade. Bestämmelserna om skyldigheter preciseras dock. Avsikten är också att be-

myndigandena att utfärda förordning kompletteras och preciseras.

Miljöskyddslagen ska innehålla en bestämmelse om förläggningen av för torvutvinning, som föreskriver att verksamheten ska placeras så att nationellt eller regionalt värdefulla naturvärden inte förstörs på verksamhetsplatsen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har stadfästs.

I de omfattande motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslaget med avseende på ansvaret för miljön (20 §), rättsskyddet (21 §), näringsfriheten (18 § 1 mom.), egendomsskyddet (15 §), skyddet för privatlivet, hemfriden och personuppgifter (10 §) och den

straffrättsliga legalitetsprincipen (8 §) i grundlagen. Dessutom bedömer regeringen förslaget med avseende på utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet (80 §) och den kommunala självstyrelsen (121 §). Lagför-

slagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de konstitutionella aspekterna anser regeringen det dock vara önskvärt att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkter för bedömningen

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en ny miljöskyddslag. Ett av de viktigaste målen med reformen är att modernisera miljöskyddslagen för att den ska stämma överens med EU-lagstiftningen, som har uppdaterats. Syftet är att miljöskyddslagen bättre ska motsvara kraven i grundlagen. Följaktligen preciseras bland annat befogenheterna att utfärda förordning och vissa andra grundläggande bestämmelser. Dessutom har regeringen förtydligat lagen på det sätt som grundlagsutskottet har förutsatt (GrUU 44/2010 rd och GrUU 23/2009 rd).

Miljöskyddslagen spelar en central roll för att förhindra miljöförstöring. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna kan det allmänt taget anses att miljöskyddslagen verkställer det ansvar för miljön som enligt 20 § i grundlagen hör till alla och det allmännas skyldighet att tillförsäkra alla rätt till en sund miljö och möjlighet för var och en att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. På grund av bestämmelserna om allmänna skyldigheter, principer och förbud och tillståndsgregeringen måste lagförslaget också bedömas med avseende på egendomsskyddet enligt 15 § och näringsfriheten enligt 18 § 2 mom. i grundlagen. I likhet med andra miljöbestämmelser bygger förslaget på omfattande delegering av lagstiftningsbehörighet. Följaktligen är det också av betydelse med avseende på 80 § i grundlagen, som gäller utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. Enskilda bestämmelser i miljöskyddslagen har också kopplingar till ett flertal andra bestämmelser i grundlagen.

Den gällande miljöskyddslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 11/1999 rd). Senare har utskottet också behandlat vissa förslag till ändring av miljöskyddslagen (GrUU 44/2010 rd och GrUU 23/2009 rd). Förslaget är en genomgripande reform, men rent materiellt skiljer sig lagförslaget inte särskilt mycket från den gällande lagen. Propositionen innehåller mycket omfattande och ingående motiv till lagstiftningsordningen, och utskottet ställer sig huvudsakligen bakom motiveringen. Därför kommenterar utskottet bara vissa grundläggande frågor och detaljer samt bestämmelserna om samerna, eftersom regeringen inte går in på dem i motiven till lagstiftningsordningen.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Regeringen fokuserar särskilt på att precisera de grundläggande bestämmelserna om verksamhetsutövare och på bemyndigandena att utfärda förordningar. Det är en betydande förbättring i det här hänseendet — och med avseende på begränsning av näringsfriheten — att till exempel förteckningen över tillståndspliktiga verksamheter inte längre ska finnas i en förordning utan i en bilaga till lagen (jfr GrUU 11/1999 rd). Trots det bygger förslaget i stor utsträckning på delegering av lagstiftningsbehörighet. Bestämmelserna måste således bedömas utifrån 80 § 1 mom. i grundlagen. Enligt det momentet får förordningar utfärdas med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag ska däremot utfärdas genom lag.

I sin praxis har grundlagsutskottet krävt att normgivningsbemyndigandena ska vara exakta

och noggrant avgränsade. Å andra sidan har utskottet 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 58/2010 rd och GrUU 11/1999 rd). Det beror i stor utsträckning på att bestämmelserna behöver vara synnerligen detaljerade och av teknisk karaktär. Dessutom behövs det ofta bemyndigandena när Europeiska unionens relativt omfattande och detaljerade lagstiftning ska genomföras. I miljölagstiftningen kan det vara motiverat att förpliktelser som varierar mellan 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 beträffande motiven till skyldigheterna (GrUU 58/2010 rd).

Utöver detta brukar grundlagsutskottet i liknande sammanhang påpeka att Men observeras bör att bestämmelserna 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 (se t.ex. GrUU 58/2010 rd och GrUU 44/2010 rd). Utskottet har specifikt bedömt bemyndigandebestämmelserna i den gällande miljöskyddslagen i detta hänseende i utlåtande GrUU 44/2010 rd Utskottet ansåg då att avloppsvattenförordningen, som hade utfärdats med stöd av 11 och 18 § i miljöskyddslagen och som innehöll väsentliga skyldigheter för individen och undantag från dem, helt uppenbart inte bara hade enbart bestämmelser som 80 § i grundlagen tillåter. 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 ta in vissa bestämmelser i avloppsvattenförordningen. I utlåtande ansåg utskottet det nödvändigt att riksdagen i sin behandling av ärendet bedömer till vilka delar avloppsvatten-

förordningen innehöll 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). Därför kompletterades miljöskyddslagen med en ny 3 a kap. under riksdagsbehandlingen. Kapitlet innehåller de kriterierna för de allmänna kraven på behandling av avloppsvatten (se MiUB 18/2010 rd). Likadana bestämmelser ingår i 16 kap. i förslaget till miljöskyddslag.

De viktigaste och samtidigt mest öppna bemyndigandena att utfärda förordning ingår i 2 kap. (9 och 10 §), men det finns liknande bemyndiganden på andra ställen i lagen. En betydande del av skyldigheterna kommer att basera sig på förordningar utan att de kan förutses exakt på grundval av miljöskyddslagen. Detta är, som det sägs ovan, i och för sig förstäligt när det handlar om miljöbestämmelser. När det gäller genomförande av detaljerade EU-bestämmelser inom miljöområdet kan det ur det perspektivet vara motiverat att ha mer generösa delegeringsbestämmelser. Den regleringen kan försvaras också när det gäller näringsutövare inom något av de områden som nämns i lagen och ingående skyldigheter för dem (se t.ex. GrUU 1/2013 rd, GrUU 58/2010 rd och GrUU 1/2004 rd). Bestämmelser i förordningar får inte ha karaktären av normer, som innehåller grunder för individens rättigheter och skyldigheter. Därför kan detta regleringsmetoden en del problem med valet av regleringsnivå i likhet med de som kom fram i samband med avloppsvattenförordningen. Det är svårt att i förväg förutse den här typen av situationer. På ett praktiskt plan handlar det i hög grad om vilken typ av förordningar som ska utfärdas med stöd av bemyndigandena. När statsrådet i fortsättningen utfärdar förordningar med stöd av miljöskyddslagen bör det 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 bestämmelser genom förordning.

Torvutvinning

Torvutvinning får enligt 13 § 1 mom. i förslaget inte förläggas så att nationellt eller regionalt betydelsefulla naturvärden förstörs. Momentet anger också vad som ska beaktas när det bedöms om naturvärdena är betydelsefulla. I sak är det fråga om ett kriterium för att ge avslag på ansökan om miljötillstånd. Enligt propositionen (RP, s. 68) kan man i och med förslaget vid miljötillståndsprövning inte bara beakta föroreningar i omfattande utsträckning utan också de konsekvenser som en fysisk ändring av ett verksamhetsområde kan få för naturvärdena. På grund av undantagsregeln i 2 mom. är bestämmelsen ändå inte ett ovillkorligt hinder för att medge tillstånd. Dessutom ska avslagskriteriet på grundval av 3 mom. inte tillämpas om naturvärdena har beaktats i landskapsplanen eller i en generalplan.

Egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen innefattar bland annat frihet för ägaren att använda sin egendom. För ägaren innebär ett avslag att denne inte kan använda sina myrar för torvutvinning. Konstitutionellt sett är det alltså fråga om begränsning i rätten att använda sin egendom, men effekterna kan trots det inte jämföras med expropriation. Situationen måste därför bedömas med avseende på 15 § 1 mom. i grundlagen. Därmed begränsar sig den konstitutionella bedömningen till de allmänna förutsättningarna för att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 24/2012 rd och GrUU 6/2010 rd). Å andra sidan är bestämmelserna avsedda att medverka till att fullfölja ansvaret för miljön, som 20 § 1 mom. i grundlagen föreskriver om. I bedömningen av den här typen av egendomsbestämmelser har utskottet särskilt uppmärksammat att den inbördes relationen mellan bestämmelsen om egendomsskyddet och bestämmelsen om ansvar för miljön bygger på en avvägning. Å ena sidan har utskottet konstaterat att 20 § i grundlagen inte konstituerar individuellt konstaterbara förpliktelser och inte heller 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 vardera i ett sammanhang där målet bland annat är att lagstiftningsvägen främja en hållbar balans mellan människan och naturen (se t.ex. GrUU 36/2013 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 20/2010 rd och GrUU 6/2010 rd). I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten är godtagbara och proportionella har utskottet lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i 20 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 36/2013 rd och GrUU 6/2010 rd).

Utskottet påpekar att regeringen i motiven till lagstiftningsordningen (RP, s. 203) säger att de flesta torvutvinningsprojekt som kräver miljö-tillstånd är myrmarker som innehåller av torvutvinnings- och energiföretag. Därför anses konsekvenserna av bestämmelsen huvudsakligen gälla företag. Då har lagstiftaren i princip större svängrum med avseende på egendomsskyddet. Denna syn grundar sig visserligen på utskottets praxis, men i det här sammanhanget har den ingen avgörande betydelse för bedömningen eftersom en del av de myrmarker som lämpar sig för torvutvinning och innehåller av privatpersoner eller småföretagare.

Enligt propositionen (RP, s. 202) avser bestämmelserna att förhindra att förekomster av nationellt eller regionalt betydelsefulla arter eller biotoper som har bedömts vara utrotningshotade och förekommer på myrarna förstörs. Förslaget bidrar således till att stoppa utarmningen av mångfalden.

Det finns utan tvivel godtagbara och tungt vägande samhälleliga skäl för förslaget, som är förankrade i 20 § i grundlagen.

För proportionaliteten är det av relevans att det är hög tröskel för avslag beträffande betydelsefulla naturvärden och graden av skadlighet ("betydelsefulla naturvärden förstörs"). Avslagskriteriet är inte heller absolut eftersom verksamheten trots 1 mom. får placeras på ett visst område, om detta inte äventyrar möjligheterna att bevara naturvärdena i den aktuella delen av landet eller om avslagskriteriet förhindrar att någon verksamhet som är viktig för allmänintresset ordnas. Dessutom gäller inskränkningen bara ett användningsändamål för egendomen och det

kan i och för sig beroende på objektet vara det ekonomiskt viktigaste sättet att använda egendomen.

Lagförslaget ger inte den sökande rätt att få ersättning vid avslag. Grundlagsutskottets vedertagna syn har varit att det av 15 § 1 mom. i grundlagen inte följer något krav på att ersätta ägaren för vilken inskränkning av användningen som helst och inte något krav på full ersättning när ersättningar beviljas. Ersättning för inskränkning i användningen av egendomen är bara en delfaktor som inverkar på totalbedömningen och som tas i beaktande vid bedömningen av om en begränsning i rätten att använda egendom är tillåten med avseende på grundlagskyddet för egendom (se t.ex. GrUU 24/2012 rd, GrUU 20/2010 rd, GrUU 6/2010 rd).

Vid avslag på ansökan om miljötillstånd ger varken den gällande eller den föreslagna miljöskyddslagen någon rätt att få ersättning. Det är ett motiverat förslag, anser grundlagsutskottet. Ingen kan med hänvisning till skäl i grundlagen anses ha rätt att få ersättning för att ägaren inte kan använda sin egendom för verksamhet som inte uppfyller de lagstadgade kriterierna för placering som hindrar att miljön förstörs. Å ena sidan påpekar utskottet att grundlagen inte hindrar att det införs en bestämmelse om riktad ersättning. Inom ramen för sin prövningsrätt kan lagstiftaren ta hänsyn till bland annat att det allmänna kan ha bättre möjligheter att svara för kostnaderna för skyddet än enskilda. Å andra sidan inskränks regleringen om ersättning av att de förväntade ersättningarna därför inte får bli så höga att man tvingas införa avsevärda begränsningar i det ansvar för naturen och dess mångfald som 20 § 1 mom. i grundlagen föreskriver om (jfr GrUU 20/2010 rd och GrUU 6/2010 rd).

Med avseende på att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara noggranna och exakt avgränsade vill utskottet påpeka att 13 § 1 mom. är relativt löst formulerat ("Torvutvinning får inte förläggas så att nationellt eller regionalt betydelsefulla naturvärden förstörs"). De omständigheter som enligt momentet ska beaktas vid en bedömning av naturvärdenas betydelse tillför inte avslagskriteri-

erna något väsentligt nytt. Begreppet naturvärde är redan etablerat i lagstiftningen. Motiven till propositionen (se RP, s. 96—98 och 202—203) har en ingående utredning av kriterierna för bedömning av hur betydelsefullt ett naturvärde är. Den typen av flexibel formulering som ingår i bestämmelsen kan anses vara sedvanliga i reglering av miljörettslig tillståndsprövning. Följaktligen kommer bedömningen och konsekvensen i bedömningen i hög grad att bero på tillämpningspraxis. Trots att detta gör det mer förståeligt att bestämmelserna är mycket generella ser utskottet det som ett problem att det utifrån regleringen är mycket svårt att förutse när man inte får tillstånd för torvutvinning. Med avseende på 80 § 1 mom. i grundlagen är det också problematiskt att bedömningskriterierna enligt den sista meningen i 1 mom. kommer att finnas i en förordning av statsrådet med närmare bestämmelser, eftersom den grundläggande bestämmelsen är så generellt formulerad. Sett ur det perspektivet måste man ta hänsyn till att det inte handlar om bestämmelser som ska täcka in skyldigheter som skiljer sig inom olika verksamheter och branscher eller genomföra EU-lagstiftning.

Av den anledningen anser grundlagsutskottet det nödvändigt att 13 § i det första lagförslaget kompletteras för att det ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I motiven (RP, s. 96—97) sägs det att bestämmelsen ska tillämpas på ett sätt som överensstämmer med riktlinjerna för myrars naturtillstånd i statsrådets principbeslut om ett hållbart och ansvarsfullt nyttjande och skydd av myr- och torvmarker och med riktlinjerna för förläggning av torvproduktionen i den nationella energi- och klimatstrategin. I motiven går regeringen också in på vilken betydelse den naturtillståndsskala som ingår i statsrådets principbeslut har för tillämpningen. I en utredning till utskottet anser miljöministeriet att naturtillståndsskalan inte kan tas in i lagen som den är, eftersom den är ett hjälpmedel i den översiktliga planeringen av markanvändningen av myrar och torvmark enligt de nationella målen för områdesanvändningen. Skalan är enligt ministeriet inte tänkt att användas fristående utan den kombineras alltid med utdikningsgraden för

myrarna och torvmarken och de särskilda naturvärdena. Grundlagsutskottet anser att det inte är lämpligt att bara koppla avslagskriterierna exempelvis till naturtillståndsskalan trots att en bedömning av naturvärdenas betydelse i och för sig kan bygga på skalan. Däremot kan lagtexten kompletteras så att den i enlighet med förslaget i propositionen och i motsvarighet till det materiella innehållet i naturtillståndsskalan visar på vilka typer av myrar bestämmelsen inte alls tillämpas. Grundlagsutskottet anser att en komplettering av paragrafen till exempel på detta sätt uppfyller de krav på exakthet och noggrann avgränsning som gäller för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Efter en sådan komplettering preciseras också bemyndigandet att utfärda förordning på ett sätt som är godtagbart med avseende på 80 § 1 mom. i grundlagen.

Rätt till information

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan enligt utskottet gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 19/2012 rd och GrUU 62/2010 rd).

Sett mot bakgrunden av utskottets praxis är 172 § 1 mom. 1 punkten problematisk eftersom den är alltför generell utformad. Enligt den har en myndighet, som i och för sig är preciserad på behörigt sätt, rätt att för sitt uppdrag trots sekretessbestämmelserna få behövliga upplysningar av myndigheter och verksamhetsutövare. Därför måste 172 § 1 mom. 1 punkten ändras så att rätten att få uppgifter antingen kopplas till nödvändighetskravet eller att innehållet i uppgifterna

preciseras. En sådan ändring är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Samernas rättigheter

För att miljötillstånd ska kunna beviljas krävs det enligt 49 § 6 punkten att verksamheten, med beaktande av tillståndsvillkoren och placeringen av verksamheten, inte i sig eller tillsammans med andra verksamheter medför väsentlig försämring i förutsättningarna att på samernas hembygdsområde bedriva traditionella samenäringar eller annars bevara och utveckla samekulturen eller väsentlig försämring i skolternas levnadsförhållanden eller möjligheter att driva de naturnäringar som avses i skoltlagen på skoltområdet.

I bedömningen av liknande bestämmelser i förslaget till gruvlag konventionen påpekade utskottet med hänvisning till 17 § 3 mom. i grundlagen och artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) att de krav på väsentlighet som finns i bestämmelserna förefaller att utgöra en relativt hög tröskel för att beakta samernas rättigheter, när hinder för att bevilja tillstånd bedöms. Utskottet ansåg det dessutom viktigt att väsentlighetskriterierna tolkas och tillämpas på ett positivt sätt med tanke på grundlagen, och att hänsyn också tas till praxis enligt artikel 27 MP-konventionen från FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (GrUU 32/2010 rd). När bestämmelsen i förslaget till miljöskyddslag tolkas och tillämpas bör samma omständigheter beaktas som när förslaget till gruvlag var aktuell, även om formuleringarna skiljer sig något från varandra, anser grundlagsutskottet.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 13 § och 172 § 1 mom. 1 punkten beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 24 april 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Jukka Kopra /saml
Riitta Myller /sd
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Anu Urpalainen /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.