

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 45/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om vattenvårdsförvaltning, lag om ändring av miljöskyddslagen och lag om ändring av vattenlagen samt godkännande av protokollet om vatten och hälsa till 1992 års konvention om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar och lag om sättande i kraft av dess bestämmelser som hör till området för lagstiftningen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 juni 2004 en proposition med förslag till lag om vattenvårdsförvaltning, lag om ändring av miljöskyddslagen och lag om ändring av vattenlagen samt godkännande av protokollet om vatten och hälsa till 1992 års konvention om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar och lag om sättande i kraft av dess bestämmelser som hör till området för lagstiftningen (RP 120/2004 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Ulla Kaarikivi-Laine och regeringssekreterare Satu Räsänen, miljöministeriet
- specialrådgivare Anna-Elina Pohjolainen, justitieministeriet
- enhetschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- professor Ari Ekroos
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Ilkka Saraviita.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om vattenvårdsförvaltning och att miljöskyddslagen och lagen om vattenlagen ändras. Genom de föreslagna lagarna genomförs förpliktelseerna enligt gemenskapens ramdirektiv för vatten. Genom den föreslagna lagen om vattenvårdsförvaltningen ska också de åtgärder verkställas som

förutsätts i Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europas protokoll om vatten och hälsa till konventionen om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar.

Den föreslagna lagen om vattenvårdsförvaltningen innehåller de grundläggande föreskrifter-

na om vattenvårdsförvaltningen och de förfaranden som denna förutsätter. Det allmänna syftet med vattenvårdens olika åtgärder är att skydda, förbättra och återställa vattnen så att ytvattens och grundvattnens status inte försämras och att deras status åtminstone är god. Förvaltningsplaner jämte åtgärdsprogram ska upprättas inom vattenförvaltningsområdena. I dessa ska också särskilda synpunkter rörande hälsa läggas fram. Den första samordnade förvaltningsplanen ska offentliggöras senast den 22 december 2009.

De förslag som utarbetas inom vattenförvaltningsområdena ska godkännas av statsrådet. Förvaltningsplanerna ska i tillämpliga delar beaktas av de olika myndigheterna i deras respektive verksamhet. Målen för förvaltningsplanen ålägger inte verksamhetsutövarna och medborgarna direkta förpliktelser. Målen blir bindande särskilt genom annan lagstiftning, tillståndsbeslut och lokala miljöskyddsföreskrifter som eventuellt utfärdas. Miljöskyddslagen och vattenlagen ska ändras så att förvaltningsplanerna blir beaktade i tillståndsprövningen.

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner protokollet om vatten och hälsa. I propositionen ingår förslag till lag om sättande i kraft av de

bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har godkänts och fastställts. Ikraftträdandelagen för protokollet avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president samtidigt som protokollet träder i kraft för Finlands del. Protokollet träder internationellt i kraft 90 dagar efter det att sexton ratificerings-, godkännande- eller anslutningsinstrument har deponerats hos Förenta Nationerna.

Motiven till behandlingsordningen ingår i motiven för ikraftträdandet. Där övervägs i detalj frågan om huruvida protokollet om vatten och hälsa innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen som avses i grundlagens 94 § 1 mom. Enligt motiven innehåller protokollet inte sådana bestämmelser som gäller grundlagen på det sätt som avses i grundlagens 95 § 2 mom. Det betyder att bestämmelserna i protokollet kan antas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av protokollet behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Lagstiftningsordningen för de övriga lagförslagen motiveras inte.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Protokollet

Riksdagens samtycke. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner protokollet om vatten och hälsa till konventionen 1992 om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar till den del det faller inom Finlands behörighet.

I grundlagens 94 § 1 mom. sägs att riksdagen godkänner bl.a. sådana fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Av propositionen framgår att protokollet innehåller bestämmelser som hör till området för lag-

stiftningen. Riksdagens samtycke till protokollet behövs därmed.

Godkännandebeslutets räckvidd. Protokollet handlar om ett avtal med delad kompetens (blandat avtal) eftersom bestämmelserna dels ingår i Europeiska gemenskapernas (EG) kompetens, dels i medlemsstaternas kompetens. Därför föreslår regeringen att riksdagen godkänner protokollet bara till den del det hör till Finlands kompetens. Riksdagens godkännandebeslut svarar till formuleringen mot hävdvunnen praxis (t.ex. GrUU 31/2001 rd s. 3, GrUU 16/2004 rd s. 2—3 och GrUU 24/2004 rd s. 2).

Förhållandet till grundlagen. Bestämmelserna i protokollet är huvudsakligen teleologiska. De är

betydelsefulla med tanke bl.a. på ansvaret för miljön, en sund miljö och möjligheterna att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön enligt grundlagens 20 § och med rättskyddet och garantierna för en god förvaltning i grundlagens 21 §. Bestämmelserna i protokollet gäller inte grundlagen i den mening som avses i grundlagens 94 §. Det betyder att beslut om godkännande av dem fattas med enkel majoritet.

Ikraftträdandelagen

Bestämmelserna i protokollet är inte problematiska med tanke på grundlagen och det finns inte heller i övrigt några konstitutionella anmärkningar mot förslaget till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen och därför kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I protokollet ingår också bestämmelser som faller inom landskapet Ålands behörighet. För att de ska kunna sättas i kraft i landskapet krävs det i enlighet med 59 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland att lagtinget godkänner en författning om detta.

De övriga lagförslagen

Förvaltningsplaner

Enligt 28 § i förslaget till lag om vattenvårdsförvaltningen (det första lagförslaget) ska statliga och kommunala myndigheter i sin verksamhet beakta de förvaltningsplaner som statsrådet godkänner enligt 17 §. Enligt föreslagna 50 § 2 mom. i miljöskyddslagen (det andra lagförslaget) och föreslagna 2 kap. 11 a § i vattenlagen (det tredje lagförslaget) ska förvaltningsplanerna beaktas vid tillståndsprövning. Myndigheternas beslutsfattande i egentlig mening hänger samman med den övriga materiella lagstiftningen och förvaltningsplanerna beaktas alltså som i övrigt relevant material. Förvaltningsplanerna innebär därmed inte direkta förpliktelser för verksamhetsutövare. Bestämmelserna är lämpliga. Men utskottet understryker att förvaltningsplanerna kan inverka på tillståndsmyndigheter-

nas prövning enligt lagen bara som accessoriskt material.

Om samarbete vid beredningen av förvaltningsplanen och om deltagande och information föreskrivs i 14 och 15 § i det första lagförslaget. I 18 § 1 mom. föreskrivs att ändring i statsrådets beslut om godkännande av förvaltningsplanen får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på den grunden att beslutet är lagstridigt. Trots att ändring söks enligt förvaltningsprocesslagen är besvärsmålet mera omfattande än i förvaltningsprocesslagen. Enligt 18 § 2 mom. har den besvärsmålet på vars rätt, skyldighet eller fördel beslutet kan inverka. Dessutom har kommunen och myndigheter som bevakar allmänt intresse och sådana registrerade lokala eller regionala föreningar eller stiftelser som har till syfte att främja miljö- eller naturskydd och vars verksamhetsområde förvaltningsplanen gäller besvärsmålet.

Förvaltningsplanerna gäller framför allt vattenägare och markägare och därför är det enligt utskottets mening lämpligt att också registrerade lokala eller regionala föreningar som bevakar mark- och vattenägarnas intresse har besvärsmålet.

Kommunala miljöskyddsföreskrifter

I 19 § 2 mom. i miljöskyddslagen föreslås en ny 7 punkt om att föreskrifterna kan gälla åtgärder för att förbättra vattnens status som behövs enligt en förvaltningsplan i lagen om vattenvårdsförvaltningen. I motiveringen understryks att de kommunala miljöskydds-föreskrifterna bör användas för att förbättra vattnens status.

Enligt föreslagna 92 § 2 mom. har den regionala miljöcentralen rätt att anhängiggöra ärenden för att utfärda en miljöskydds-föreskrift om kommunen inte har meddelat någon sådan föreskrift. Förslaget kan ge den uppfattningen att de kommunala miljöskydds-föreskrifterna spelar en central roll för vattenförvaltningen. Men enligt förarbetena till grundlagsreformen har kommunerna av hävd getts normgivningsmakt som bygger på den kommunala självstyrelsen. Meningen har inte varit att rubba det rådande rättsliga läget i nämnvärd grad (RP 1/1998 rd). Men kommunala

la miljöskyddsföreskrifter kan bara komplettera lagen (jfr GrUU 3/2000 rd s. 3/I).

Det föreslagna bemyndigandet är mycket öppet. Utskottet anser att miljöskyddsföreskrifterna enligt 19 § i 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 11/1999 rd, jfr GrUU 61/2002 rd s. 8/I). Motiveringen har varit att beslutet om att godkänna dem kan hänskjutas till en oberoende domstol för prövning.

Utskottet anser att bestämmelsen är lämplig, men erinrar att kommunen oberoende av att den regionala miljöcentralen har väckt ett ärende kan fatta ett negativt beslut på miljöskyddsföreskrifter enligt 19 § 2 mom. 7 punkten i miljöskyddslagen. Föreskrifterna beror på lokala förhållanden och avser att verkställa miljöskyddslagen. Att meddela sådana föreskrifter anses höra till kommunernas kompetens. Kommunerna har prövningsrätt att meddela eller låta bli att meddela sådana föreskrifter enligt 19 § 1 mom. i miljöskyddslagen.

Informationsskyldighet

Myndigheter och andra instanser ska enligt 11 § 3 mom. i det första lagförslaget avgiftsfritt ge de regionala miljöcentralerna sådan information som de behöver för att upprätta en förvaltnings-

plan. Med tanke på 10 § om skydd för personuppgifter i grundlagen är bestämmelsen generell och möjliggör undantag från sekretessförpliktelserna. Bestämmelsens formulering och gränsen för var rätten att få information går bör preciseras så att informationen bör vara nödvändig för att upprätta en förvaltningsplan (jfr GrUU 7/2000 rd s. 4/I och GrUU 7 a/2000 rd s. 2/II).

Övriga frågor

Förslaget till vattenvårdsförvaltning är förknippat med en lång rad bemyndiganden att utfärda förordning. Grundlagsutskottet uppmärksamgör miljöutskottet på att föreslagna 20 § 2 mom. och 26 § möjligen är överlappande.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för godkännande av protokollet om vatten och hälsa till 1992 års konvention om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar i den mån det faller inom Finlands behörighet,

att beslut om detta fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 30 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Toimi Kankaanniemi /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.