

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 58/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till avfallslag och vissa lagar som har samband med den

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 oktober 2010 en proposition med förslag till avfallslag och vissa lagar som har samband med den (RP 199/2010 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

- lagstiftningsråd Oili Rahnasto, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- professor Kai T. Kokko
- professor Anne Kumpula
- juris doktor, docent Kari Kuusiniemi
- assistent Juha Lavapuro
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva.

Sakkunniga

Utskottet har hört

Skriftligt yttrande har lämnats av
— professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny avfallslag och ändringar i miljöskyddslagen på grund av regleringen kring avfall och avfallshantering.

Syftet med propositionen är att modernisera lagstiftningen inom avfallssektorn så att den motsvarar de förändringar som skett sedan den gällande avfallslagen stiftades. Det rör sig om Finlands och Europeiska unionens prioriteringar inom avfallssektorn, förändringar i den nationella lagstiftningen och EU-rätten, omvärldsförändringar inom avfallssektorn och samhället i allmänhet. Syftet är också att se över lagstiftning så att den motsvarar grundlagens krav.

Genom den föreslagna avfallslagen fastställs det att prioriteringsordningen för avfallshante-

ring ska iakttas. Samtidigt föreskrivs det om åtgärder som syftar till att minska avfallens mängd och skadlighet, öka materialåtervinningen och annan återvinning av avfall och minska behandlingen av avfall på deponier. Närmare bestämmelser om bl.a. återvinnings- och materialåtervinningsmålen för olika avfallslag och om begränsningar i behandlingen av avfall på deponier får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Ansvar och skyldigheterna i samband med ordnande av avfallshanteringen för kommunalt avfall och för kasserade produkter som omfattas av producentansvarssystemet revideras, och bestämmelserna om dem preciseras. Kommunens olika uppgifter i egenskap av myndighet och ser-

viceproducent inom avfallshanteringen förtydligas. Den ställning som avfallshanteringsbolag har när de samägs av kommuner och bildats för att sköta kommunernas lagstadgade serviceuppgifter inom avfallshanteringen ska preciseras, och kommunernas möjligheter att utöva ägarstyrning över dem stärkas. Dessutom föreslår regeringen bestämmelser om bland annat producentansvar, effektivare tillsyn över att avfallsagstiftningen följs och kommunala avfallsavgifter.

Lagarna avses träda i kraft ett år efter det att de har blivit stadfästa.

Propositionen innehåller omfattande motiv om lagstiftningsordningen. Där granskas bestämmelserna med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, närmare bestämt med

avseende på grundlagens bestämmelser om ansvar för miljön (20§), egendomsskydd (15 §), näringsfrihet (18 § 1 mom.), jämlikhet (6 §), rättsskydd (21 §), hemfrid och skydd för personuppgifter (10 §), föreningsfrihet (13 §) och den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 §). Vidare har bestämmelserna granskats i ljuset av grundlagens bestämmelser om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet (80 §), kommunal självstyrelse (121 §) och överföring av förvaltningsuppgifter (124 §). Enligt propositionsmotiven kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de statsförfattningsrättsliga synpunkterna på propositionen har regeringen ändå ansett det vara önskvärt att ett utlåtande om propositionen begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår en ny avfallslag och vissa ändringar av bestämmelserna om avfall och avfallshandling i annan lagstiftning. Översynen innebär en modernisering av avfallsbestämmelserna, särskilt med beaktande av hur EU:s avfallsregler utvecklats. Ett av de uttryckliga syftena med översynen är att lagstiftningen ska ligga i linje med grundlagens krav.

Det viktigaste syftet med avfallsagstiftningen är att förhindra fara eller skada för hälsan och miljön, att minska avfallens mängd och skadlighet, att främja ett hållbart utnyttjande av naturresurserna, att säkerställa en fungerande avfallshandling och att förhindra nedskräpning. Genom avfallsagen införs prioriteringsordning inom avfallshandlingen i enlighet med EU-lagstiftningen. Syftet är att minska avfallsmängden och avfallens skadlighet, öka materialåtervinningen och annan återvinning av avfall och att minska avfallsbehandlingen på deponierna. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna rör det sig främst om det ansvar för miljön som avses i 20 § i grundlagen. De före-

slagna bestämmelserna kan framför allt anses utgöra en strävan att fullgöra det allmännas skyldighet enligt grundlagens 20 § 2 mom. och 19 § 3 mom. att tillförsäkra alla en sund miljö och att främja befolkningens hälsa.

Propositionsmotiven innehåller ett synnerligen omfattande och grundligt avsnitt om lagstiftningsordningen. Utskottet kan i det stora hela instämma i regeringens synpunkter och kommer således bara att göra påpekanden om vissa normgivningsbemyndiganden när det gäller överföring av offentliga förvaltningsuppgifter och näringsfrihet.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Enligt propositionsmotiven (s. 46) är avsikten att bestämmelserna om allmänna skyldigheter och principer på området avfall och avfallshandling ska bli mer exakta så att de "utgör en tillräcklig grundbestämmelse för mer detaljerade bestämmelser som ska utfärdas av statsrådet i form av förordningar om vissa avfallsslag eller avfallshandlingsmetoder eller andra liknande ämnen". Även den nya avfallsagen bygger dock till väsentliga delar på delegering av lagstiftningsbehörighet (jfr GrUU 15/1993 rd och

GrUU 1/2004 rd). Bestämmelserna måste således granskas utifrån 80 § 1 mom. i grundlagen. Enligt det momentet har statsrådet rätt att utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lagstiftning ska dock utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis i praktiken krävt att normgivningsbemyndigandena ska vara exakta och noggrant avgränsade.

Också mer generellt är det typiskt för avfalls- lagstiftningen och miljölagstiftningen att detaljerna till stor del lämpligen regleras i författningar på lägre nivå än lag (se t.ex. GrUU 11/1999 rd, s. 2/I). Det beror i stor utsträckning på att bestämmelserna behöver vara synnerligen detaljerade och av teknisk beskaffenhet. Dessutom behövs bemyndigandena när Europeiska unionens relativt omfattande och detaljerade lagstiftning ska genomföras. I ett sammanhang av detta slag är det motiverat att utfärda bestämmelser om skyldigheter som varierar beroende på typ av verksamhet eller avfall genom förordning, eftersom bestämmelserna på lagnivå annars skulle bli onödigt detaljerade och fallspecifika. Därför har grundlagsutskottet i sina bedömningar av den gällande avfallslagen ansett att det på grund av bestämmelsernas särdrag är förnuftigt att regleringen av producentens skyldigheter till väsentliga delar sker genom förordning. Som faktorer som talar för mindre stränga delegeringsbestämmelser nämnde utskottet behovet av produktvisa bestämmelser och att skyldigheterna gäller näringsidkare inom specifika branscher (GrUU 1/2004 rd, s. 2). Men utskottet har också påpekat att bemyndigandena inte ens i dessa fall kan vara helt öppna bl.a. i fråga om grunderna för skyldigheterna. Utskottet har dessutom i fråga om avfallslagstiftning och också annan miljölagstiftning erinrat om att bestämmelserna i grundlagen under alla omständigheter direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i 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 1/2004 rd, s. 2/I, och GrUU 44/2010 rd, s. 4).

Med beaktande av bestämmelsernas särdrag är de föreslagna normgivningsbemyndigandena huvudsakligen tillräckligt exakta. Utskottet vill emellertid ta upp bestämmelserna i 8 § i den föreslagna avfallslagen. Bestämmelserna är problematiska framför allt på grund av att den prioriteringsordning som avses i 1 mom. trots den förpliktande ordalydelsen i momentet ("I all verksamhet ska följande prioriteringsordning iakttas") enligt propositionsmotiven (s. 75) i första hand är programmatisk. Av detta följer ett asymmetriskt förhållande mellan de grundläggande bestämmelserna och normgivningsbemyndigandet i 3 mom.: de programmatiska grundbestämmelserna kan kompletteras med förpliktande reglering på förordningsnivå. Då blir kontentan den att bestämmelser om individens skyldigheter bara finns i förordning. Ett sådant sätt att lagstifta uppfyller inte de krav som utskottet ställt på noga avgränsning och exakt- het i sin praxis när det gäller 80 § 1 mom. i grundlagen. Dessutom påpekar utskottet att den som bryter mot bestämmelserna i en förordning som utfärdats med stöd av 8 § 3 mom. i lagförslaget enligt 147 § 2 mom. 17 punkten i samma förslag ska dömas till böter för brott mot avfallslagen. De föreslagna bestämmelserna blir i så fall problematiska också med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen. Den innefattar ett krav på att brottsrekvisitet för varje brott ska uttryckas tillräckligt exakt i lag för att det utifrån bestämmelsens lydelse ska gå att förutse om en viss åtgärd eller försum- melse är straffbar (GrUU 40/2002 rd, s. 7, och GrUU 12/2010 rd, s. 3/I).

Därför anser utskottet det vara nödvändigt att 8 § i den föreslagna avfallslagen preciseras med en bestämmelse om grunderna för skyldigheterna. Lagen måste åtminstone kompletteras med en grundläggande bestämmelse om skyldighe- ten att iaktta prioriteringsordningen samt om vad som då ska beaktas och vem som omfattas av förpliktelsen. De behövliga normgivningsbemyndigandena kan då formuleras så att de avser

utfärdande av närmare bestämmelser. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt den föreslagna 10 § i avfallslagen får statsrådet utfärda närmare bestämmelser om vissa i 9 § nämnda produktions- och produktkrav som gäller dem som tillverkar produkter, släpper ut dem på marknaden och distribuerar dem. Enligt 10 § 2 punkten får förordningbestämmelserna också gälla förbud mot, begränsning av eller villkor för tillverkning, utsläppande på marknaden, utförelse och användning av produkten. Sådan lagstiftning låter förstå att betydande förbud och skyldigheter som gäller verksamhetsutövare bara kommer att finnas i förordningar. En förutsättning för att förbud, begränsningar eller villkor ska kunna uppställas är emellertid att det uppkommer avfall när produkten tillverkas, används eller kasseras och att avfallet har konstaterats eller på goda grunder kan förväntas medföra någon avsevärd olägenhet eller svårighet för avfallshanteringen eller fara eller skada för hälsan eller miljön. Bestämmelsen formuleras lämpligen så att det framgår att myndigheterna får bestämma om förbud, begränsningar och villkor, om förutsättningarna för detta uppfylls. Dessa grundbestämmelser kan sedan kompletteras med behövliga bemyndiganden att utfärda förordning

Statsrådet får med stöd av den föreslagna 67 § utfärda förordning om vissa skyldigheter som gäller producenter och producentersammanslutningar när det gäller att genomföra EU-rättsakter om producentansvar. Lagförslaget innehåller ingen grundbestämmelse i fråga om detta. Utskottet påpekar att detta bemyndigande ger möjlighet att utfärda förordningar med bestämmelser som enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska utfärdas genom lag.

Avfallshantering

Enligt det föreslagna 4 kap. i avfallslagen är det i första hand avfallsinnehavaren som ska ordna avfallshanteringen. Enligt bestämmelserna i 5 kap. är det emellertid kommunen som ska ordna avfallshanteringen när det gäller avfall från boende och visst jämförbart kommunalt avfall.

Kommunen har också ansvaret för avfallshanteringen av annat avfall, om privata tjänster inte finns att tillgå och avfallet tekniskt sett lämpar sig för kommunens avfallshanteringsystem. Lagförslagets 6 kap. innehåller bestämmelser om producentens ansvar att ordna med avfallshantering. Detta ansvar gäller särskilt angivna produkter som producenten släppt ut på marknaden.

Kommunens ansvar för avfallshanteringen är ett sätt att se till att det finns fungerande och ändamålsenlig avfallshantering. Detta är ett mål som faller tillbaka på de grundläggande rättigheterna i fråga om miljön och jämlikhetsprincipen. Kommunens uppgifter i fråga om avfallshantering utgör en omfattande helhet som på det sätt som anges i propositionsmotiven ska betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift enligt grundlagens 124 §.

Kommunen kan enligt 43 § 1 mom. i den föreslagna avfallslagen besluta att överföra den för kommunen föreskrivna mottagningen, transporten och behandlingen av avfall, faktureringen av avfallsavgifter och avfallsrådgivningen samt till dessa omedelbart anknytande administrativa uppgifter som inte omfattar utövning av offentlig makt till ett bolag som bildats för ändamålet och som kommunen äger tillsammans med andra kommuner. Sammantaget är de operativa avfallshanteringsuppgifterna en offentligt förvaltningsuppgift som i ljuset av 124 § i grundlagen går att överföra till ett kommunägt bolag på det sätt som föreslås. Lagförslagets 43 § 2 mom. innehåller lämpliga bestämmelser om de allmänna förvaltningslagar som ska tillämpas på de anställda vid det kommunägda bolaget när de utför offentliga förvaltningsuppgifter.

Utskottet vill ändå peka på att kommunens möjlighet att själv svara för avfallshanteringen eller att överföra uppgiften till ett bolag som flera kommuner äger i vissa fall i praktiken kan leda till en situation som inte är önskvärd vare sig med tanke på grundlagens bestämmelse om miljöansvar eller med tanke på näringsfriheten. Detta är fallet i synnerhet om kommunen eller ett kommunägt bolag sköter hanteringen, trots att privata företag till vissa delar skulle kunna till-

handahålla bättre metoder för avfallshantering med avseende på genomförande av prioriteringsordningen. Utskottet anser att miljöutskottet bör överväga om denna aspekt kan beaktas i lagstiftningen.

Förbudet försvårar producentordnad avfallshantering

Andra än producenter får enligt det föreslagna 47 § 1 mom. "ordna avfallshantering av produkter som omfattas av producentansvaret eller tillhandahålla fastighetsinnehavare eller andra avfallsinnehavare tjänster med anknytning till den bara om det inte försvårar för producenten att fullgöra sina avfallshanteringsskyldigheter". I 2 mom. sägs det att tjänster med anknytning till återanvändning av produkter och förberedelse av återanvändning inte omfattas av förbudet.

Bestämmelserna måste bedömas mot den i grundlagens 18 § 1 mom. tryggade näringsfriheten.

Syftet med begränsningen är att säkra producentens förstahandsrätt att ordna avfallshantering för avfall som ligger inom producentansvaret. Detta behövs för att systemet med producentansvar ska kunna fungera effektivt. Det finns alltså en godtagbar orsak till bestämmelserna med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. De är också välvägdade, särskilt om man beaktar att de inte begränsar andra aktörers rätt att bjuda ut tjänster som gäller återanvändning av produkter eller förberedelse av återanvändning. Däremot är det allmänna kravet på att inte försvåra producentens möjligheter att fullgöra sin skyldighet relativt vagt med avseende på kravet att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakta och noga avgränsade. Utifrån det är det inte möjligt att förutse tillräckligt exakt när andra än producenten har rätt att ordna eller tillhandahålla de avfallshanteringstjänster som avses. Därför måste 47 § 1 mom. i den föreslagna avfallslagen preciseras väsentligt genom att ange de fall där avfallshantering som ordnas eller tillhandahålls av någon annan inte försvårar fullgörandet av producentens skyldigheter i fråga om avfallshantering. Alternativt kan man ange de fall där sådan verk-

samhet försvårar fullgörandet och därmed är förbjuden. Om bestämmelsen ändras på detta sätt kan lagförslag 1 behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Godkännande för registrering och införande i register

Den föreslagna avfallslagens 11 kap. innehåller bestämmelser om ett avfallshanteringsregister (94—100 §) och ett producentregister (101—107 §). Den som vill bedriva verksamhet måste godkännas för registrering i avfallshanteringsregistret. Det krävs i och för sig inte registrering i producentregistret för att verksamhet ska kunna inledas, men en producent som låter bli att registrera sig kan med stöd av 131 § 1 mom. i lagförslaget bli skyldig att betala försummelseavgift och med stöd av 128 § 2 punkten kan en producent förbjudas att på marknaden släppa ut produkter som omfattas av producentansvaret, tills producenten har godkänts för anteckning i eller antecknats i producentregistret.

Grundlagsutskottet har konstitutionellt jämställt registreringsplikter av detta slag med tillståndspflicht och granskat sådana bestämmelser med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 19/2009 rd, s. 2—3, GrUU 15/2008 rd, s. 2—3, GrUU 9/2005 rd, s. 2—3, GrUU 45/2001 rd, s. 2—3, och GrUU 24/2000 rd, s. 2). Förslaget uppfyller huvudsakligen de krav som utskottet tidigare i sin praxis ställt på registerbestämmelser. Men en sak bör uppmärksammas.

Grundlagsutskottet har nämligen i sin praxis i fråga om reglering av näringsverksamhet ansett att återkallande av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper kraftfullare i individens rättsliga ställning än avslag på en ansökan om tillstånd. Därför har utskottet ansett att det för att lagstiftningen ska vara proportionerlig är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd kopplas till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och till att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats (se t.ex. GrUU 31/2006 rd, s. 2, GrUU 8/2006 rd, s. 3/II, och GrUU 48/2005 rd,

s. 2/I). Samma krav gäller för återkallande av registrering.

Villkoren för återkallande av ett godkännande för registrering i 99 § i den föreslagna avfallslagen uppfyller dessa krav. Däremot behöver villkoren i 107 § 1 mom. för att återkalla ett godkännande för anteckning i producentregistret skärpas så att ett godkännande kan återkallas bara vid väsentliga eller upprepade försummelser av skyldigheterna (jfr GrUU 9/2005 rd, s. 3).

Övriga frågor

Försummelseavgift. Både 131—133 § och 140 § i den föreslagna avfallslagen innehåller bestämmelser om en försummelseavgift som ska införas inom tillsynen över avfallshanteringen. Denna typ av avgifter av påföljdskaraktär som påförs genom ett administrativt förfarande lämpar sig enligt utskottets mening i och för sig väl för tillsynen över avfallslagstiftningen. Det är enkelt att påvisa försummelser inom den föreslagna avgiftens tillämpningsområde och det krävs inte heller några utredningstekniska metoder. Den försumlige ska innan avgift påförs ges en anmärkning om hur försummelsen kan rättas till och påföljden undvikas. Avgiften kan också jämkas eller under vissa förutsättningar behöver ingen avgift påföras. Därför har påföljden i första hand en avskräckande effekt. Utskottet anser emellertid att man med tanke på kravet på proportionalitet kan ifrågasätta att försummelseavgiften är minst 500 euro även för vissa försummelser som är att anse som synnerligen ringa (särskilt underlåtenhet att medföra registerut-

drag eller transportdokument enligt 131 § 2 mom. 4 och 5 punkten).

Övergångsbestämmelser. Enligt 149 § 5 mom. i den föreslagna avfallslagen ska en kommun där ordnad avfallstransport som avses i 1993 års avfallslag vid den nya lagens ikraftträdande ordnas som avfallstransport enligt avtal inom fem år från ikraftträdandet ordna transporten i överensstämmelse med 36 eller 37 § i den nya lagen.

Bestämmelsen är formulerad så att det är svårt att sluta sig till om meningen är att göra det möjligt för kommunerna att direkt med stöd av lag upphäva ett avtal mellan parterna under den avsedda femårsperioden. Om detta är fallet ska det tydligt framgå av lagen. Det är då med avseende på skyddet av de berättigade förväntningar som går tillbaka på 15 § i grundlagen viktigt att lagen också innehåller bestämmelser om en tillräcklig och relativt lång övergångsperiod, så att de företag som transporterar avfall har tid på sig att anpassa verksamheten till de förändrade förhållandena (jfr GrUU 41/2010 rd, s. 4—5). En sådan tillräcklig övergångsperiod kan vara till exempel 3—4 år. Också övergångstiden enligt 152 § 1 mom. bör förlängas på motsvarande sätt.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 8 § och 47 § 1 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 18 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

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

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Hannu Hoskonen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.