

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2004 rd

**Regeringens proposition med förslag till lag om
ändring av avfallslagen och lag om ändring av
4 § lagen om flyttning av fordon och nedskrot-
ning av skrotfordon**

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Miljöutskottet har genom ett brev av den 27 november 2003 begärt utlåtande av grundlagsutskottet om en proposition med förslag till lag om ändring av 4 § lagen om flyttning av fordon och nedskrotning av skrotfordon (RP 152/2003 rd). Grundlagsutskottet uppmanas i synnerhet att yt-

ra sig över lämpligheten i bemyndigandebestämmelserna.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöråd Olli Pahkala, miljöministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att avfallslagen ändras. Avsikten är att införa bestämmelser om producentansvar för vissa produkter. Regleringen gäller producentens ansvar för återanvändningen av produkter och för återanvändningen, återvinningen och avfallshanteringen när det gäller kasserade produkter och delar av dem. Vidare innehåller propositionen ett förslag till ändring av lagen om flyttning av fordon och nedskrotning av skrotfordon.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och

blivit stadfästa. Bestämmelser om avfallslagens tillämplighet på elektriska och elektroniska produkter ska emellertid utfärdas genom en statsrådsförordning.

I den del av motiven som gäller lagstiftningsordningen sägs det att bestämmelserna om befogenheter innehåller element som kan vara problematiska med tanke på 80 § i grundlagen. Regeringen har därför föreslagit att man bör överväga att be grundlagsutskottet om ett yttrande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bemyndigande att utfärda förordning

Allmänt. Den föreslagna regleringen bygger i stor utsträckning på delegering av lagstiftningsmakt. Förslaget innefattar många bemyndiganden att genom förordning utfärda närmare bestämmelser än de allmänt utformade lagbestämmelserna. Regleringen måste bedömas mot bakgrund av 80 § i grundlagen. Enligt dess 1 mom. kan 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. Grundlagsutskottet har av hävd krävt att bestämmelser om bemyndigande genom lag ska vara exakta och noggrant avgränsade (GrUU 56/2002 rd, s. 3/I).

Grundlagsutskottet har upprepade gånger understrukit att 80 § 1 mom. i grundlagen direkt inskränker tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Genom förordning kan det således inte meddelas allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (GrUU 56/2002 rd, s. 3/I).

18 c §. Producenten är på grundval av 18 c § 1 mom. skyldig att främja återanvändningen av produkter som avses i 18 b § och att ordna återanvändning, återvinning och annan avfallshandling av sådana produkter och delar av produkter som kasserats såsom avfall samt ansvara för kostnaderna för detta. Enligt paragrafens 5 mom. utfärdas bestämmelser om producentens skyldigheter produktvis genom förordning av statsrådet.

Eftersom bestämmelserna om producentansvar är så allmänt hållna måste producentansvarets innehåll i allt väsentligt regleras genom förordning. När man beaktar behovet av produktvisa bestämmelser är det ändå motiverat att reglera situationen på ett sätt som är relativt sällsynt i

dagens läge. Även det faktum att skyldigheterna gäller näringsidkare inom specifika branscher bidrar till att göra detta regleringssätt mindre problematiskt (GrUU 56/2002 rd, s. 2/I). Utskottet menar att 18 c § 1 mom. på grund av regleringens särskilda karaktär kan anses innehålla tillräckligt exakta bestämmelser om grunderna för producentens skyldigheter. Dessutom begränsas bemyndigandet att utfärda förordning av paragrafens 4 mom., som gäller tillämpningen av vissa bestämmelser i avfallslagen på producentansvaret. Regleringen påverkar således inte behandlingsordningen för lagförslaget i detta avseende.

Enligt 18 c § 1 mom. kan det genom förordning av statsrådet bestämmas att producentansvaret för förpackningar är partiellt. För detta krävs det att de föreskrivna kraven och målen för återanvändning och återvinning kan uppnås på något annat sätt. Även detta bemyndigande att utfärda förordning är mycket vagt eftersom reglerna om producentens skyldigheter är mycket generella. Producentens skyldigheter kan ändå bara minskas genom förordning, och dessutom är statsrådets prövningsrätt bunden till att de föreskrivna kraven och målen kan uppnås.

Enligt motiveringen till propositionen är det meningen att i en förordning bestämma till vilka delar producenten svarar för återanvändningen, återvinningen och avfallshandlingen för förpackningar och förpackningsavfall. Detta framgår inte alldeles klart av lagtexten. Dessutom är avsikten enligt motiveringen att avfallsinnehavaren, producenten och kommunen i enlighet med 3 kap. ska ansvara för avfallshandlingen till övriga delar när producentansvaret är partiellt. Enligt utskottet bör bestämmelserna förtydligas för att denna avsikt ska framgå.

18 e §. Enligt paragrafens 1 mom. ska andra professionella aktörer som deltar i avfallshandlingen för sin del handla så att producenten kan fullgöra sina skyldigheter enligt 3 a kap. eller bestämmelser som utfärdats med stöd av det. Enligt 4 mom. i samma paragraf utfärdas närmare

bestämmelser om skyldigheterna för andra aktörer genom förordning av statsrådet.

Bemyndigandet att utfärda förordning är synnerligen öppet. Å andra sidan bestäms skyldigheterna för de andra aktörer som bemyndigandet avser i stor utsträckning utifrån lagens bestämmelser om producentens skyldigheter. Andra aktörer får således inte t.ex. hindra eller störa producenten när han fullgör sina skyldigheter. Om man förstår förslaget på detta sätt utgör det inget problem med tanke på grundlagen i detta avseende. Det är ändå motiverat att precisera bestämmelserna t.ex. genom att i 1 mom. ange hurdana skyldigheter de andra aktörerna har eller kan ha.

Försäljaren eller någon annan distributör kan på grundval av paragrafens 2 mom. genom förordning av statsrådet förpliktas att ta emot en förpackning eller kasserad produkt när kunden köper en ny produkt som motsvarar den kasserade produkten eller då mottagningsskyldigheten är motiverad för att ordna återanvändning eller avfallshantering. I fråga om köp av nya produkter är bemyndigandet tillräckligt exakt. Däremot är det synnerligen oklart i vilken utsträckning uttrycket "för att ordna återanvändning eller avfallshantering" är bindande för statsrådet. Bemyndigandet bör därför preciseras i detta avseende.

Den formulering som används i momentet ("... kan genom förordning av statsrådet förpliktas ...") är inte särskilt välvald. Samma anmärkning gäller 18 f § 2 mom. Den valda formuleringen pekar snarare på ett enskilt förvaltningsbeslut än på allmänna rättsregler. Det vore bättre att tillräckligt tydligt i lagen försöka ange grunderna för skyldigheten samt dess förutsättningar, villkor och begränsningar. Detsamma gäller vilka som omfattas av skyldigheten. På det sättet kan bemyndigandet att utfärda förordning formuleras så att det avser mer detaljerade bestämmelser än de som finns i lagen.

18 f §. Enligt paragrafens 2 mom. kan den sista innehavaren av elektriska och elektroniska produkter som används någon annanstans än i hushåll genom förordning av statsrådet förpliktas att delta i kostnaderna för återanvändning, återvin-

ning och annan avfallshantering av kasserade produkter eller att ingå överenskommelse om detta med producenten.

Bemyndigandet är helt öppet. Regleringen måste i detta avseende preciseras för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Lagen måste åtminstone innehålla bestämmelser om förutsättningarna för utfärdande av en förordning samt även kriterier och gränser på grundval av vilka det bestäms en hur stor andel av kostnaderna som kan påföras den sista innehavaren. — Möjligheten att genom förordning föreskriva om skyldigheten för den sista innehavaren av produkten att ingå överenskommelse om delade kostnader ("om detta") med producenten är oklar och problematisk. Det är nämligen på grund av egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen inte möjligt att lämna skyldigheten att ingå överenskommelse öppen för reglering genom förordning, utan skyldigheten bör framgå tillräckligt klart av lagen (GrUU 24/2002 rd, s. 3/I). Om avsikten däremot är att sista innehavaren av produkten kan komma överens om saken med producenten, ska detta framgå tydligare än vad som är fallet i lagförslaget. Förslaget måste preciseras i detta avseende.

18 h §. Enligt paragrafens 1 mom. 1 punkten kan bestämmelser om kvantitativa mål och skyldigheter beträffande återanvändning, materialåtervinning och återvinning av kasserade produkter och det avfall som de ger upphov till samt om tidsfrister utfärdas genom förordning av statsrådet. Det är ett synnerligen omfattande bemyndigande. Tillämpningen av bemyndigandet begränsas emellertid av lagens 3 a kap. om producentansvar och syftet med producentansvaret. Om man dessutom beaktar att det är fråga om bestämmelser som är specifika för olika material, produkter eller produktgrupper påverkar förslaget i detta sammanhang inte lagstiftningsordningen, anser utskottet.

Enligt 2 punkten i samma moment kan bestämmelser om åtgärder som behövs för att förhindra att hälsan eller miljön orsakas fara eller skada utfärdas genom förordning av statsrådet. Även i detta fall kan endast sådana åtgärder

komma i fråga som avses i lagens 3 a kap. och som behövs för verkställigheten av bestämmelserna i det kapitlet. Om förslaget förstås och tillämpas på detta sätt är det inte problematiskt med avseende på grundlagen. Punkten bör ändå kompletteras med en hänvisning till lagens 3 a kap.

Enligt 3 punkten i momentet kan närmare bestämmelser om lämnande av sådan information som behövs för övervakning av producentansvaret utfärdas genom förordning av statsrådet. Skyldigheten att lämna uppgifter framgår bara indirekt av bestämmelsen. Utskottet anser det vara viktigt att bestämmelsen formuleras så att skyldigheten att lämna uppgifter klarare framgår direkt av lagen (GrUU 56/2002 rd, s. 3/II). Det blir då möjligt att bemyndiga statsrådet att utfärda närmare bestämmelser om skyldigheten än i lag. — Samma påpekande gäller 3 mom. 1 punkten om märkning av produkter och lämnande av uppgifter.

Enligt paragrafens 2 mom. kan närmare bestämmelser om behövliga undantag för små ekonomiska aktörer utfärdas genom förordning av statsrådet. Det rör sig om ett vagt och icke-specifierat bemyndigande att avvika från lagens bestämmelser, och därför är det inte förenligt med kraven i grundlagen (GrUU 40/2002 rd, s. 5, GrUU 46/2002 rd, s. 8). För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste bemyndigandet preciseras så att rätten att utfärda förordning begränsas t.ex. genom att ange i vilket syfte, om vad eller under vilka förutsättningar bestämmelser om smärre undantag kan utfärdas genom förordning. Dessutom är det skäl att försöka precisera begreppet små ekonomiska aktörer.

Enligt 3 mom. 2 punkten kan det genom förordning av statsrådet, för genomförande av Europeiska gemenskapens rättsakter om producentansvar, utfärdas bestämmelser om insamling, märkning, sortering, lagring, förvaring, transport, vidareförmedling, återanvändning, återvinning, behandling och annan avfallshantering av kasserade produkter och om de tekniska kraven på dessa. Bemyndigandet är mycket om-

fattande. Bestämmelsen har formulerats så att bemyndigandet att utfärda förordning gäller det som nämns i allmänhet och inte enbart de tekniska kraven i samband med regleringen av aktiviteterna. Å andra sidan har utnyttjandet av bemyndigandet i viss utsträckning begränsats genom att koppla det till de bestämmelser som behövs för att genomföra EG-lagstiftningen. Dessutom är det klart att det inte heller i detta fall går att genom förordning utfärda bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller om andra frågor som enligt grundlagen hör till området för lag. Bemyndigandet är emellertid så pass omfattande att ordalydelsen bör ändras så att den bättre motsvarar grundlagens krav. Exempelvis kan ändringen göras så att bemyndigandet endast gäller utfärdandet av närmare bestämmelser än i lag.

Ikraftträdelsebestämmelsen. Enligt lagens ikraftträdelsebestämmelse tillämpas lagen på elektriska och elektroniska produkter från de tidpunkter som bestäms genom förordning av statsrådet. Enligt 79 § 3 mom. i grundlagen ska det av en lag framgå när den träder i kraft. Det kan av särskilda skäl i en lag anges att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning.

Det framgår indirekt av motiveringen till propositionen att behovet att reglera den tidpunkt från och med vilken lagen tillämpas beror på EG-lagstiftningen om elektriska och elektroniska produkter. Detta utgör enligt utskottet ett sådant särskilt skäl som avses i 79 § 3 mom. i grundlagen. Därför är förslaget i detta avseende inte problematiskt med tanke på grundlagen.

Övrigt

Förbättringar bör göras i lagförslagets språkdräkt. Exempelvis kan 18 c § 2 mom. tolkas så att de skyldigheter för producenten som nämns utgör alternativ till varandra ("eller"), även om detta enligt propositionsmotiven inte är avsikten. Dessutom har 18 e § 2 mom. i lagförslaget formulerats oklart ("köps").

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning, men lagförslag 1*

*bara om utskottets konstitutionella an-
märkningar om 18 f § 2 mom. och 18 h §
2 mom. beaktas på lämpligt sätt.*

Helsingfors den 5 februari 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst

Reino Ojala /sd
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.