

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 2009 en proposition med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen (RP 100/2009 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Oili Rahnasto, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i miljöskyddslagen. De gäller statsrådets behörighet att genom förordning utfärda föreskrifter om miljöskyddskraven för vissa verksamheter. Dessutom föreslås ändringar i bestämmelserna om möjlighet att avvika från miljötillståndsplikten i fråga om dessa verksamheter och skyldighet att registrera verksamheterna i datasystemet för miljövärdsinformation.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas inskränkningen i miljötillståndsförfarandets räckvidd mot grundlagens 20 § 2 mom. om den grundläggande rättigheten till miljön och 21 § 2 mom. om garantier för god förvaltning. Bemyndigandena att utfärda förordning ses mot grundlagens 80 § 1 mom. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Inskränkning av miljötillståndsförfarandets räckvidd

Ett viktigt syfte med lagförslaget är att förenkla miljötillståndsförfarandet genom att börja tillämpa ett lättare registreringsförfarande på verksamheter med lindriga miljökonsekvenser i stäl-

let för tillståndsförfarande. Enligt det föreslagna 30 § 1 mom. ska miljötillstånd inte behövas för sådan verksamhet som avses i 12 § 1—4 mom., om det med stöd av 12 § föreskrivs om miljöskyddskraven för verksamheten genom förordning av statsrådet. Till verksamheter av detta slag som kräver tillstånd räknas el- eller värmeproducerande verk med en bränsleeffekt under ett visst gränsvärde, asfaltstationer, distributionsstationer för flytande bränslen och verksamheter där det används flyktiga organiska föreningar.

Rent praktiskt betyder förslaget att kraven på verksamheter som ska registreras bestäms genom förordning, inte genom miljötillstånd. Vid registrering kommer varken parter eller andra att höras och inget förvaltningsbeslut att fattas. Det betyder att det inte heller ges möjlighet att överklaga myndighetens beslut.

Bestämmelserna har relevans för 20 § 2 mom. i grundlagen. Där sägs att 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. Bestämmelsen har ett nära samband med grundlagens 2 § 2 mom., där det sägs att det till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och miljöns utveckling (RP 1/1998 rd, GrUU 15/2004 rd). De föreslagna bestämmelserna har också kopplingar till grundlagens 21 § om garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning.

Grundlagens 20 § 2 mom. anses innebära ett konstitutionellt uppdrag att utveckla miljölagstiftningen på ett sätt som ger människor utvidgat medinflytande över beslut om deras egen miljö (RP 309/1993 rd, GrUU 38/1998 rd). Grundlagsutskottet har bl.a. i samband med reformen av bygglagstiftningen poängterat att rätten att söka ändring inte får inskränkas (GrUU 38/1998 rd). Sett ur denna synvinkel förefaller den föreslagna inskränkningen i tillståndsförfarandets räckvidd inte harmoniera med målen kring den grundläggande rättigheten till miljö. Men man kan anse att de verksamheter som det inte längre ska krävas tillstånd för spelar en relativt liten roll för miljön. Dessutom krävs det

fortfarande miljötillstånd för dem t.ex. om det finns risk för att de förorenar vattnen eller för sådan oskäligen belastning som avses i lagen om grannelagsförhållanden. Reformen ingriper inte heller i rätten enligt 92 § i miljöskyddslagen att få bl.a. ett förvaltningstvångsförfarande som avses i 84 § anhängigt. Det problematiska med bestämmelserna för sådana mindre verk och andra verksamheter som avses i lagen vägs i viss mån upp av att möjligheterna till deltagande och rätten att söka ändring tryggas i samband med planläggningen. De här faktorerna gör att bestämmelserna inte råkar i strid med grundlagen, anser utskottet.

Eftersom möjligheterna till deltagande och medinflytande vid enskilda projekt urholkas genom inskränkningen i det administrativa tillståndsförfarandets räckvidd behöver de av hänsyn till 20 § 2 mom. och 2 § 2 mom. i grundlagen balanseras upp genom att tillförsäkra allmänheten bättre och effektivare möjligheter att delta och påverka vid beredningen av de behöriga förordningarna än vad 10 § 3 mom. i miljöskyddslagen kräver.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Bemyndigandets exakthet. Enligt 12 § 1 mom. i lagförslaget får närmare bestämmelser utfärdas genom förordning av statsrådet för att förebygga risken för att de branscher och verksamheter som där räknas upp ska förorena miljön. Bemyndigandet att utfärda förordning är i sig mycket generellt i ljuset av 80 § 1 mom. i grundlagen om delegering av lagstiftningsbehörighet. Bemyndigandet preciseras genom samma paragrafs 2 mom. och 11 § i gällande lag om vad förordningar som utfärdas enligt 1 mom. får gälla. Vidare preciseras bemyndigandenas innehåll genom gällande lags 10 § 2 mom. om de allmänna grunderna (se GrUU 11/1999 rd). Förslaget utgör alltså inget konstitutionellt problem i det här avseendet.

Undantag från tillståndsplikten. Enligt 30 § 1 mom. ska miljötillstånd inte behövas för sådan verksamhet som avses i 12 § 1—4 mom., om det med stöd av 12 § föreskrivs om miljöskyddskra-

ven för verksamheten genom förordning av statsrådet. Med denna formulering förefaller bestämmelsen, i sammanhang med 12 § 1 mom., betyda att det beror på huruvida en förordning har utfärdats och i sista hand också på vad som står i förordningen om en verksamhet inte längre ska vara tillståndspliktig. Motsvarande formulering återfinns i 30 a § 2 mom. i lagförslaget.

Utskottet anser att lagstiftningsmetoden inte är helt korrekt med tanke på hierarkin mellan lag och förordning, även om det inte är fråga om ett bemyndigande att avvika från bestämmelser i lag genom förordning (jfr GrUU 9/2007 rd). I det här fallet har en tillståndsplikt som i detalj läggs fast i förordning en tillräcklig grund i lag för att uppfylla grundlagens krav. Utskottet noterar vidare att huvudregeln klart framgår av lagen, trots att undantaget från tillståndsplikt slutgiltigt bestäms utifrån förordning (jfr GrUU 11/1999 rd).

Miljötillståndets beständighet

Ett tidigare beviljat miljötillstånd förfaller om en förordning utfärdad med stöd av 12 § 1 mom. blir tillämplig på den verksamhet som tillståndet avser (lagförslagets 30 § 2 mom. och 30 a § 3 mom.). Miljötillståndsbeslutets beständighet kan spela en viss ekonomisk roll för en verksamhetsutövare, inte minst om förordningen inne-

håller strängare krav än tillståndsförpliktelse i det tillstånd som förfaller. För sådana situationer bestämmer 12 § 3 mom. i lagförslaget att det genom förordning av statsrådet ska föreskrivas om en tillräckligt lång övergångsperiod för att verksamhetsutövaren ska kunna anpassa sin verksamhet till kraven i förordningen. En bestämmelse som medger en tillräckligt lång övergångsperiod är inget problem med tanke på bestämmelserna om egendomsskydd i grundlagen, framför allt med hänsyn till hur nära sammankopplad den är med genomförandet av grundlagens 20 § (jfr GrUU 11/1999 rd).

Bestämmelsernas tydlighet

Miljöskyddslagen är sammantaget mycket svårtydd. Inte minst den stora mängden interna paragrafhänvisningar medverkar till att göra lagen svårläst och svårbegriplig. Därför bör lagens struktur och systematik totalt ses över i framtiden.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 9 oktober 2009

I den avgörande behandlingen deltog

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

Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänt
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Ville Niinistö /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.