

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om oljeskyddsfonden och till vissa lagar som har samband med den

Regeringens proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om oljeskyddsfonden och till vissa lagar som har samband med den (RP 119/2004 rd)

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 2004 en proposition med förslag till lag om oljeskyddsfonden och till vissa lagar som har samband med den (RP 119/2004 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Riksdagen remitterade den 14 september 2004 en proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om oljeskyddsfonden (RP 119/2004 rd) och till vissa lagar som har samband med den (RP

141/2004 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jukka Nurmio, miljöminister
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONERNA

Regeringen föreslår en ny lag om oljeskyddsfonden genom vilken 1974 års lag upphävs. Avsikten är att förnya särskilt bestämmelserna om ersättning ur oljeskyddsfonden. Fonden ska alltså ersätta kommunala bekämpningsmyndigheter för förvärv av bekämpningsmateriel och upprätthållande av bekämpningsberedskap i enlighet med den fastställda planen för bekämpning

av oljeskador. Av oljeskyddsfondens medel kan också beviljas vissa behovsprövade ersättningar.

I propositionen föreslås vidare att bestämmelserna om oljebekämpningsuppgifter ändras så att kommunerna ska handha bekämpningen inom sitt räddningsområde i samråd med varandra. Denna ändring förs in i lagen om bekämpning av

oljeskador på land och i lagen om förhindrande av vattnens förorening, förorsakad av fartyg.

Enligt lagförslaget i kompletteringspropositionen ska staten ur oljeskyddsfonden kunna få inte bara ersättning för kostnader för anskaffning av materiel för bekämpning av fartygsoljeskador utan också för kostnader för upprätthållande av bekämpningsberedskapen. Merparten av driftkostnaderna enligt befraktningsavtalet för en aviserad ny kombibrytare ersätts med medel ur fonden. Dessutom kan staten också få ersättning för andra kostnader för upprätthållan-

de av bekämpningsberedskap. Oljeskyddsavgiften höjs till 0,50 euro per ton olja för att trygga fondens likviditet.

I motiven till lagstiftningsordning analyserar regeringen bestämmelserna utifrån grundlagens 87 §. Regeringen menar att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men anser det önskvärt att grundlagsutskottet ombes yttra sig om propositionen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2005.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Fonder utanför statsbudgeten

Oljeskyddsfonden är en fond utanför statsbudgeten. Grundlagens 87 § föreskriver att för att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål ska godkännas krävs i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna. Den springande frågan är alltså om de aktuella propositionerna innebär en väsentlig utvidgning av fonden eller dess ändamål.

Ur oljeskyddsfonden betalas enligt 1 § i lagförslag 1 ersättning för oljeskador och för de kostnader som bekämpningen av dem och återställandet av miljön orsakar. Dessutom beviljas bidrag för kostnaderna för förvärv av bekämpningsmateriel och upprätthållande av bekämpningsberedskapen. Därtill kan landskapet Åland och staten enligt 18 § efter prövning beviljas ersättning för sådana kostnader för anskaffning av bekämpningsmateriel som avses i lagen om förhindrande av vattnens förorening. Ytterligare kan ur fonden beviljas behovsprövade bidrag för oljebekämpningsrelaterade ändamål som räknas upp i 19 §. Enligt den gällande lagen finns oljeskyddsfonden till för att ersätta de oljeskador och de kostnader för bekämpande av dem som avses i lagen om bekämpande av oljeskador som

uppkommer på land och i lagen om förhindrande av vattnens förorening, förorsakad av fartyg.

Utskottet anser att lagförslaget inte leder till att fondens ändamål utvidgas väsentligt trots att det öppnar sig något fler möjligheter att bevilja ersättningar eller bidrag ur fonden. Fondens syfte är fortfarande att betala ut ersättningar för oljeskador och kostnader för bekämpning av dem.

Enligt 3 § i den gällande lagen tas oljeskyddsavgift ut när kapitalet i oljeskyddsfonden ligger mellan 3,5 miljoner euro och 7 miljoner euro. Men genom en temporär lag har den nedre gränsen med grundlagsutskottets benägna medverkan höjts till 5,5 miljoner euro och den övre gränsen till 11 miljoner euro. I sitt utlåtande om det temporära arrangemanget framhöll utskottet att den kvalificerade lagstiftningsordningen syftar till att skydda riksdagens budgetmakt. Om utvidgningen är väsentlig eller inte bör enligt utskottets mening inte enbart bedömas fondspecifikt utan primärt vad det innebär för riksdagens budgetmakt. Oljeskyddsfondens faktiska volym och maximala storlek var enligt utskottet relativt små också efter de föreslagna ändringarna. När utvidgningen av oljeskyddsfonden dessutom vartemporär var den inte väsentlig med avseende på riksdagens budgetmakt i den meningen att den skulle ha behövt antas med kvalificerad majoritet i enlighet med 87 § i grundlagen (GrUU 34/2002 rd, s. 2).

Det föreslagna kapitalgränserna för oljeskyddsfonden (5—10 miljoner euro) ligger 1 miljoner euro under taket i det gällande, temporära arrangemanget och 3 miljoner högre än den gällande permanenta mekanismen. Oljeskyddsavgiften föreslås vara 0,50 euro för varje fullt ton olja i stället för 0,60 euro som nu. Även om den övre kapitalgränsen stiger något jämfört med 1974 års lag, utvidgas fonden i ljust av utskottets tidigare praxis inte väsentligt i den mening grundlagen avser. Lagförslaget kan följaktligen på denna punkt behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kostnader som ersätts

I 13 § 2 mom. i lagförslag 1 föreskrivs det att bestämmelser om vilka kostnader för bekämpning och återställande som ska anses som godtagbara ersättningsberättigade kostnader kan ges genom förordning av statsrådet. I 4 § i det bilagda förordningsutkastet räknas upp vilka kostnader som är godtagbara. Vilka kostnader som ersätts skulle alltså framgå först av förordningen. Regleringen är problematisk på grund av den bestämmelse i grundlagens 80 § 1 mom. som säger att det genom lag ska utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Lagen måste med andra ord kompletteras med adekvata bestämmelser om ersättningsbara kostnader, t.ex. genom att 4 § i förordningsutkastet lyfts in i lagen. Om så inte sker kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kommunala myndigheters uppgifter

De kommunala myndigheterna och verken ska enligt 5 § 3 mom. i lagförslag 2 delta i bekämpningen av oljeskador och vid behov handha efterbehandlingen så som närmare anges i den i 2 mom. avsedda planen för bekämpning av oljeskador. Också i 12 § 3 mom. i lagförslag 3 hänvisas det till en plan för bekämpning av fartygsoljeskador. Båda bekämpningsplanerna ska upprättas av det regionala räddningsväsendet. Det handlar om en plan som läggs upp av kommunerna i samråd och som den regionala miljöcentralen fastställer. Vad planerna ska innehålla bestäms i en förordning av statsrådet.

Som bestämmelserna lyder ("så som närmare anges i...planen för bekämpning av oljeskador") kan man förledas tro att de kommunala myndigheternas uppgifter huvudsakligen bestäms först i bekämpningsplanen. Så kan det inte vara om man ser till 121 § 2 mom. i grundlagen. Där står det att bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Bestämmelserna bör alltså gärna ges en tydligare skrivning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkning till 13 § 2 mom. i lagförslag 1 i proposition RP 119/2004 rd beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 26 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Outi Ojala /vänst

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.