

## MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/1999 rd

### Regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 1 oktober 1999 regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen (RP 84/1999 rd) till miljöutskottet för beredning.

##### *Utlåtanden*

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet (GrUU 11/1999 rd), lagutskottet (LaUU 15/1999 rd) och jord- och skogsbruksutskottet (JsUU 18/1999 rd) lämnat utlåtanden om ärendet. Utlåtandena ingår som bilaga till detta betänkande.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Simo Mäkinen och regeringssekreterare Mika Seppälä, miljöministeriet
- lagstiftningsrådet Marja Ekroos och specialrådgivare Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Päivi Janka, handels- och industriministeriet
- regeringsrådet Kaisa Leena Välipirtti, trafikministeriet
- avdelningschef Timo Kotkasaari och vattenförvaltningsrådet Risto Timonen, jord- och skogsbruksministeriet
- överdirektör Pekka Kilpi, inrikesministeriet
- konsultative tjänstemannen Juha Pyötsiä, social- och hälsovårdsministeriet

- extraordinarie förvaltningsrådet Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- vattenöverdomare Pekka Kainlauri, vattenöverdomstolen
- vattenrättsdomare Seppo Räisänen, Östra Finlands vattendomstol
- vattenrättsdomare, chefen för ämbetsverket Jukka Hölttä, Västra Finlands vattendomstol
- vattenrättsdomare Aino Turpeinen, Norra Finlands vattendomstol
- länsrättsdomare Esa Muinonen, länsrätten i Vasa
- specialplanerare Marianne Lindström, Finlands miljöcentral FMC
- vice verkställande direktör Lauri Vänskä och juristen Petteri Nissilä, Luftfartsverket
- generaldirektör Pauli Karvinen, Lantmäteriverket
- överingenjör Keijo Kostiaainen, Sjöfartsverket
- miljöansvariga Mervi Karhula, Vägverket
- projektchef Jaakko Vesivalo och överingenjör Harri Majander, Sydöstra Finlands miljöcentral
- miljöskyddschef Matti Hyvönen, Lapplands miljöcentral
- överinspektör Seija Savo, Sydvästra Finlands miljöcentral
- miljöcentralens direktör Mauno Rönkkömäki, Norra Österbottens miljöcentral
- ingenjör Jorma Lameranta och direktör Leena Saviranta, Nylands miljöcentral
- förvaltningschef Anja Vallittu, Helsingfors stad

- miljöskyddssekreterare Erkki Lehtoniemi, Rovaniemi landskommun
- förvaltningschef Jari Ruuska, Tammerfors stad
- miljöchef Stefan Skog, Vanda stad
- miljöjuristen Leena Eränkö, Finlands Kommunförbund
- direktör Markku Tornberg, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- direktör Pekka Pokela, Metallindustrins Centralförbund MET
- direktör Pertti Laine, Skogsindustrin rf
- avdelningschef Jukka Luokkamäki, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- verkställande direktör Jarmo Nupponen, Olje- och Gasbranschens Centralförbund
- direktör Aimo Kastinen, Kemiindustrin rf
- miljöskyddschef Leena Nurmento, Energibranschens Centralförbund rf FINERGY
- länsrättsdomare Tuomas Lehtonen, Länsrättsdomarna rf
- ordförande Anneli Vilmi, Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry
- vattenrättslimnolog Hannu Kokko, Miljöspecialisternas Centralförbund MCF
- vattenöverdomstolsrådet Jukka Mattila och vattenrättsdomare Antero Iivanainen, Finlands Specialdomare rf
- vattenrättsingenjör Lauri Helenius, Tuomioistuinten diplomi-insinööri ry
- styrelsemedlemmen, ingenjör Raimo Nissinen, Ympäristöhallinnolliset tekniset VETY ry
- ordförande Stefan Skog, Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry
- verkställande direktör Kaisa Rossi, Finlands Fiskodlarförbund rf
- naturskyddschef Ilpo Kuronen, Finlands Naturskyddsförbund rf
- verksamhetsledare Pekka Ihalainen, Suomen vesiensuojeluyhdistysten liitto ry
- arbetsmarknadsombudsman Pertti Rauhio, Företagarna i Finland
- agronomie- och forststuderande Berndt Nordman, Natur och Miljö rf.

## PROPOSITIONEN

Det huvudsakliga syftet med propositionen är att förenhetliga miljöskyddslagstiftningen och att förnya tillståndssystemet för verksamhet som förorenar miljön. I propositionen föreslår regeringen en miljöskyddslag, det vill säga en övergripande lag om motverkande av förorening av miljö. Lagen skall innehålla enhetliga bestämmelser om skydd av mark, vatten och luft. I den sammanställs de för närvarande på många lagar utspridda miljöskyddsbestämmelserna, vilket innebär att luftvårdslagen och bullerbekämpningslagen samt lagen om miljö tillståndsförfarande kan upphävas.

Det centrala syftet med reformen är att skapa ett enhetligt miljö tillståndssystem. Samtliga utsläppstillstånd föreslås bli sammanställda i ett enda miljö tillstånd, som på enahanda grunder beaktar den belastning som olika miljöelement utsätts för. Reformen innebär att förvaltningen kan rationaliseras, eftersom det kommer att be-

hövas endast ett utsläppstillstånd per anläggning. Med stöd av miljöskyddslagen utfärdas en förordning om närmare bestämmelser om tillståndskrävande anläggningar och verksamheter. Miljö tillstånd kommer i regel att behövas för samma verksamheter som hittills. Merparten av de verksamheter som fått tillstånd kommer emellertid att få fortsätta med stöd av det gamla tillståndet, om verksamheten uppfyller miljöskyddslagens krav. Genom förordning bestäms om förnyande av tillstånd som beviljats enligt den gamla lagstiftningen, så att de motsvarar den nya lagens krav. Nya tillstånd skall före utgången av 2004 sökas närmast för vissa stora industrianläggningar.

Beslutssystemet för miljö- och vattentillstånden skall enligt förslaget förnyas. Vattendomstolarna föreslås bli indragna och merparten av deras uppgifter bli överförda till de nya miljö tillståndsverken, om vilka en separat lag stiftas.

Miljö tillståndsverken skall också avgöra tillståndsavgöranden som har betydande miljökonsekvenser. Enligt förslaget inrättas tre miljö tillståndsverk. En avsevärd del av miljö tillstånden föreslås emellertid bli behandlade hos miljöcentralerna. Inga ändringar föreslås i arbetsfördelningen mellan kommunerna och staten, vilket innebär att de flesta miljö tillståndsärendena alljämt kommer att behandlas i kommunerna.

På grund av indragningen av vattendomstolarna föreslås flera ändringar i vattenlagen. Vattenlagens bestämmelser om avloppsvatten föreslås bli upphävda, eftersom den föreslagna miljöskyddslagen innehåller bestämmelser om vattenvård. Förenhetligandet av miljöskyddslagstiftningen orsakar också betydande ändringar i avfallslagen, hälsoskyddslagen och lagen angående vissa grannelagsförhållanden. Tillståndsbe-

stämmelserna i dessa lagar upphävs, eftersom den föreslagna miljöskyddslagen innehåller enhetliga bestämmelser om miljö tillstånd.

Propositionen ansluter sig till ett direktiv av Europeiska unionens råd om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Genom den föreslagna miljöskyddslagen genomförs den del av direktivet som den nationella lagstiftningen inte ännu uppfyller.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den.

Avsikten är att de föreslagna lagarna skall träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa. En separat lag stiftas om de arrangemang som förutsätts i den nya lagstiftningens verkställighets- och övergångsskede.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Allmän motivering*

#### *Allmän bedömning*

Det centrala målet för propositionen är att förenhetliga miljöskyddslagstiftningen och skapa ett enhetligt miljö tillståndssystem.

Som allmän bedömning konstaterar miljöutskottet att regeringen i sin proposition om revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen ganska bra har lyckats uppnå de uppställda målen.

I propositionen föreslås att det stiftas en ny miljöskyddslag som är en allmän lag för att hindra förorening av miljön. I lagen sammanställs miljöskyddsbestämmelserna om förorening av mark, vatten och luft. Genom att en miljöskyddslag stiftas kan bullerbekämpningslagen, luftvårdslagen och lagen om miljö tillståndsförfarande upphävas. Dessutom kan man minska antalet bestämmelser i vattenlagen, lagen angående vissa grannelagsförhållanden, avfallslagen och hälsoskyddslagen. Hela regelverket om vattenvården i vattenlagen övergår till miljöskyddslagen.

Enligt miljöskyddslagförslaget kommer samtliga utsläppstillstånd att bli sammanslagna till ett enda miljö tillstånd som på enahanda grunder beaktar den belastning som olika miljöelement utsätts för.

Den föreslagna enhetliga miljöskyddslagstiftningen förbättrar såväl nivån i miljöskyddet som verksamhetsutövarnas och medborgarnas situation, menar utskottet.

Behandlingen av olika miljöskyddsfaktorer i ett enda tillståndsförfarande skapar bättre förutsättningar för en helhetsbedömning av miljöolägenheterna. Även om miljöskyddslagen inte gäller skyddets materiella sidor kan det antas att en helhetsbedömning av miljö tillstånd på lång sikt leder till ett bättre tillstånd i miljön. En helhetsbedömning underlättar också införande av miljöskyddsåtgärder som är så effektiva som möjligt och förmånliga när det gäller kostnaderna och nyttan.

Viktigt för dem som ansöker om tillstånd är ett enklare tillståndssystem och kortare handläggningstider för ansökningar. Verksamhetsutövaren behöver enligt den nya lagstiftningen

endast ett miljötillstånd för en anläggning eller en verksamhet.

Ett enhetligt miljötillståndssystem förbättrar också skadelidandenas och medborgarnas ställning. En enhetlig lagstiftning minskar och förtydligar förfarandebestämmelserna och gör det lättare att få information om rättigheter och skyldigheter. Revideringen av miljöskyddslagstiftningen förbättrar även i övrigt medborgarnas möjligheter att vara med och påverka. Utskottet anser att det är bra att 20 § i den nya grundlagen om att det allmänna skall ge envar möjlighet att påverka beslutsfattande som berör den egna livsmiljön i detta sammanhang konkretiseras.

Utskottet bedömer att propositionen i sin helhet utgör en bra grund för revidering av miljölagstiftningen. Utskottet tillstyrker därför lagförslagen i propositionen med vissa justeringar och ändringsförslag.

När utskottet tillstyrker lagförslagen fäster det samtidigt uppmärksamhet vid uppföljningen av att lagstiftningen fungerar. Reformen är exceptionellt omfattande. Även om reformen har beretts omsorgsfullt kan genomförandet medföra problem. Utskottet föreslår att ett uttalande om uppföljningen av lagstiftningen godkänns. Uttalandets innehåll preciseras senare i betänkandet (*Utskottets förslag till uttalande 1*). Samtidigt förutsätter utskottet att det före slutet av 2002 får en utredning om erfarenheterna av hur lagstiftningen har utfallit.

I den allmänna motiveringen till betänkandet behandlar utskottet dessutom frågor som har tagits upp av sakkunniga och i andra utskotts utlåtanden och som inte har något samband med de paragrafer som det inte föreslås ändringar i.

### *Tillståndsmyndigheter*

Förenhetligandet av miljötillstånden förutsätter även en reform av systemet med tillståndsmyndighet. Enligt propositionen är miljötillståndsverken, de regionala miljöcentralerna och de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna tillståndsmyndigheter. Miljötillståndsverk inrättas i stället för vattendomstolarna, som kommer att läggas ned. Verkens personal består av vattendomstolarnas personal.

Fördelningen av behörigheten mellan miljötillståndsverken och de regionala miljöcentralerna bestäms så att alla tillstånd i vattenärenden och de mest betydande miljötillstånden behandlas i miljötillståndsverken. De regionala miljöcentralerna behandlar övriga omfattande miljötillstånd. Kommunernas miljöförvaltningsmyndigheter har hand om tillståndsärenden av ringa betydelse.

Utskottets uppmärksamhet har i fråga om tillståndsmyndigheterna fästs vid myndigheternas självständighet och sakkunskap samt det faktum att systemet fortfarande är komplext.

Tillståndsmyndigheternas självständighet har tryggats i propositionen på olika sätt. Om miljötillståndsverk bestäms i en separat lag, vilket innebär att de allmänna uppgifterna enligt lagen om miljöförvaltningen inte gäller miljötillståndsverk. Verkets självständighet understryks dessutom av vissa andra omständigheter såsom egen personal, det faktum att miljörådstjänsterna är specificerade tjänster och bestämmelserna om utnämningsofogenheten. I lagutskottets utlåtande behandlas ingående grunderna för miljötillståndsverkets självständighet. Lagutskottet anser att garantierna för verkets självständighet och de procedurbestämmelser som tillämpas i verket tryggar rättvisa och tillförlitliga beslut. Miljöutskottet omfattar denna uppfattning.

Den oberoende behandlingen av tillstånd vid regionala miljöcentraler understryks av att tillståndsärenden övergår till en speciell tillstånds-enhet. De regionala miljöcentralernas roll som tillståndsmyndighet och tillsynsmyndighet väcker trots detta misstankar om opartiskhet.

I fråga om sakkunskapen har miljöutskottet närmast uppmärksamgjorts på att vattendomstolarnas personal som övergår till miljötillståndsverk har god sakkunskap i vattenrättsliga frågor men saknar sakkunskap i luftvård, bullerbekämpning och avfallshantering.

Enligt utredningen till utskottet är avsikten att öka sakkunskapen vid verket genom fortbildning och genom att besätta vakanta tjänster med sakkunniga. Förslaget till miljöskyddslag utgår dessutom från att miljötillståndsverket alltid skall inhämta utlåtande av den regionala miljö-

centralen. Avsikten är att få till stånd ett så intensivt och flexibelt samarbete och informationsutbyte mellan båda tillståndsmyndigheterna att den bästa möjliga sakkunskapen kan garanteras vid behandlingen av ärenden.

Utöver självständigheten och sakkunskapen har miljöutskottet uppmärksamgjorts på att ett system med två statliga tillståndsmyndigheter och en kommunal tillståndsmyndighet inte är den bästa möjliga med tanke på verksamhetsutövarna och de skadelidande. Lagutskottet är av samma åsikt även om det anser att den föreslagna lösningen är förståelig. Miljöskyddsförvaltningen har varit stadd i kontinuerlig omvandling och en alltför stor ändring på en gång skulle inte vara förnuftig. Arrangemanget bör ses som en lösning i inledningsskedet som så fort läget tillåter skall utvecklas vidare, anser lagutskottet. Jord- och skogsbruksutskottet anser likaså att systemet för beslutsfattande bör utvecklas på basis av erfarenheterna.

Miljöutskottet anser att det är viktigt att tillståndsmyndighetsorganisationen är klar och fungerar med sakkunskap. I detta avseende bör målet vara att tillståndsärenden som behandlas i statliga tillståndsmyndigheter till så långt det går koncentreras till en enda myndighet. Utskottet föreslår i sitt uttalande om uppföljningen av lagstiftningen att denna omständighet uttryckligen bör nämnas.

Lagutskottet påpekar ytterligare i sitt utlåtande att det inte är särskilt lätt för en lekman att förstå behörighetsfördelningen mellan miljötillståndsverken och de regionala miljöcentralerna. Lagutskottet anser att det är viktigt att som stöd för paragraferna produceras åskådliga informationsblad och att i tillståndsmyndigheterna iaktas bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande om skyldigheten att tillhandahålla kunderna rådgivning.

Miljöutskottet understryker i likhet med lagutskottet betydelsen av rådgivning och information. Särskilt för små företag är effektiv rådgivning och inbördes kontakter viktiga redan när man ansöker om tillstånd.

Miljöutskottet understryker även behovet av utbildning för personal som handlägger miljö-

tillståndsärenden. Om den nya lagstiftningen och helhetsgranskningen och -bedömningen av miljökonsekvenserna på grund av lagen måste ordnas utbildning för hela tillståndsmyndighetsorganisationen. Med utbildningen kan främjas en smidig behandling av ärenden och en enhetlig tillämpning av lagstiftningen på olika håll i landet, vilket utskottet anser vara mycket viktigt. För att understryka detta föreslår utskottet att ett uttalande om utbildning godkänns (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

### *Ändringssökande*

Enligt förslaget skall besvär över samtliga tillståndsmyndigheters beslut anföras hos Vasa förvaltningsdomstol. Besvär över förvaltningsdomstolens beslut kan i sin tur utan begränsningar anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

Såsom i lagutskottets utlåtande anges har frågorna om hur ändringssökandet skall organiseras redan avgjorts i samband med lagen om förvaltningsdomstolarna. Lagutskottet anser dock att det är skäl att ta upp besvärsmålsbestämmelsernas ändamålsenlighet till förnyad prövning när det inledande stadiet av reformen väl är avklarat, rättskipningen fått vedertagna former och man vet hur många besvärärenden som inkommit till Vasa förvaltningsdomstol och hur mycket nya resurser som behövs. Det är möjligt att ändringssökandet kan delas upp på två eller tre förvaltningsdomstolar.

Miljöutskottet anser att det likaså är nödvändigt med en uppföljning av hur ändringssökandet fungerar. Utskottet föreslår i sitt uttalande om uppföljning att också denna fråga skall nämnas särskilt. Miljöutskottet är dock av den åsikten att man inte kan ta ställning till behovet av att dela upp ändringssökandet förrän man fått uppgifter om uppföljningen.

Lagutskottet tar i sitt utlåtande också upp den föreslagna utvidgningen av besvärsrätten. Enligt utlåtandet förhöll sig alla sakkunniga utskottet hörde positivt till en utvidgning. Vid miljöutskottets utfrågning av sakkunniga intog däremot en del av de utfrågade en negativ hållning till en utvidgad besvärsrätt.

Lagutskottet påpekar att en utvidgning av besvärsrätten är i samklang med de nya bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och den övriga miljöskyddslagstiftningen under senaste tid. Besvärsmåttelserna i vattenlagen utvidgades 1987 och besvärsmåttelserna i naturvårdslagen 1997. Besvärsmåttelserna i markanvändnings- och bygglagen, som träder i kraft senast i början av 2000, gjordes omfattande. I utlåtandet konstateras vidare att den föreslagna utvidgningen inte är stor jämförd med nuvarande rättspraxis, eftersom den i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna positiva tolkningen har lett till en vidare tolkning av besvärsrätten i rättspraxis. Också Finlands internationella förpliktelser kräver utvidgade besvärsmåttelser. Finland har undertecknat 1998 års Århuskonvention om allmänhetens rätt till deltagande i prövningsprocessen samt rätt till insyn och information i miljöfrågor. Meningen är att den nationella lagstiftningen skall ses över nästa år så att den överensstämmer med konventionen, som därefter kan ratificeras.

Med hänvisning till de grunder som anföras i lagutskottets utlåtande ställer sig miljöutskottet bakom en utvidgning av besvärsmåttelserna så att också registrerade föreningar och stiftelser vars syfte är att främja miljöskydd, hälso- och naturvård eller en trivsamt boendemiljö och inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna framträder skall ha rätt att besvara sig.

Samtidigt som utskottet tillstyrker en utvidgad besvärsmåttelse vill det uppmärksamma 101 § i lagförslaget. Enligt den kan tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden föreskriva att en verksamhet får inledas trots att ändring har sökts. Föreskriften kan meddelas av grundad anledning och under förutsättning att verkställigheten inte gör ändringssökandet onödigt. Bestämmelsen garanterar att ogrundade besvär inte kan fördröja verkställigheten av tillståndsbeslut. Utskottet finner bestämmelsen viktig. Besvärsmåttelsen, som i sig är behövlig och bör understödas, är inte avsedd att användas i syfte att iritera och störa.

### *Intressejämförelse*

Enligt förslaget till miljöskyddslag är grunderna för tillståndsprövningen miljöskyddsmässiga. För miljöutskottet har föreslagits att bestämmelser om att också andra förmåner av allmänt intresse skall beaktas vid tillståndsprövningen. Så har skett till exempel i förfarandet enligt 10 kap. 24 § vattenlagen för beviljande av tillstånd att avleda avloppsvatten. Där tas hänsyn inte bara till miljöskyddssynpunkter utan också till det allmännas intresse och kostnadsaspekter.

Av denna anledning konstaterar utskottet följande. Ett miljötillstånd avser bara att bedöma den verksamhetsnegativa miljöpåverkan. Miljötillståndsbestämmelserna är således endast en del av den lagstiftning som reglerar hur olika verksamheter skall organiseras och om de kan tillåtas. Markanvändningen för olika ändamål bestäms genom planering som allsidigt beaktar samhällets mångskiftande intressen. Byggnadskrav kräver byggnadslov och kraven för att lovet skall beviljas är fastställda i markanvändnings- och bygglagen. Rätten att idka näringsverksamhet bestäms enligt lagen angående rättighet att idka näring.

För närvarande ingår ingen intressejämförelse i de lagar som gäller miljötillstånd, luftvårdslagen, hälso- och miljöskyddslagen, avfallslagen och lagen angående vissa grannelagsförhållanden. Också vattenlagens bestämmelse om intressejämförelse har kompletterats med regler om minimiåtgärder beträffande utsläppsgränser. Tillståndsprövningen enligt vattenlagen har sålunda i själva verket närmast sig den övriga miljötillståndsprövningen.

Målet för miljöskyddslagstiftningen är att motverka förorening av miljön. Lagens mål och syfte gör det oundvikligt att prövningsgrunderna för miljötillståndet är kopplade till miljöskyddet. Detta är också utgångspunkten för IPPC-direktivet som sätts i kraft genom miljöskyddslagen.

Utskottet påpekar i detta sammanhang att miljöskyddslagens bestämmelser om tillstånd inte avviker från gällande lagstiftning vad strängheten beträffar. Vidare framhåller utskottet att verksamhetens art samt de tekniska och ekono-

miska omständigheternas konsekvenser enligt 43 § 3 mom. skall beaktas när tillståndsvillkoren meddelas. Kravet i 4 § att bästa tillgängliga teknik skall användas förutsätter att också ekonomiska omständigheter vägs in. Dessutom skall proportionalitetsprincipen beaktas i alla förvaltningsbeslut. Alla dessa omständigheter sammantagna innebär att man vid tillståndsprövningen i varje enskilt fall blir tvungen att mot varandra väga olika uppgifter om tillbudsstående lösningar, kostnaderna för dem och deras miljökonsekvenser. Enligt miljöskyddslagen bör tillståndsprövningen härigenom leda till miljöskyddsåtgärder som i varje enskilt fall är kostnadseffektiva, trots att prövningen inte bygger på intressejämförelse. Utskottet anser att förslaget till miljöskyddslag sålunda väl avspeglar principen om en hållbar utveckling där en faktor utgörs av ekonomiskt förnuftig verksamhet.

### *Klimatförändring*

I 1 § i den föreslagna miljöskyddslagen ingår bestämmelser om lagens mål. Enligt 7 punkten är ett av målen att motverka klimatförändringar. Utskottet har fått höra motstridiga uppfattningar om behovet av denna målbestämmelse.

Miljöutskottet påpekar att miljötillståndssystemet medverkar till att motverka klimatförändringar. Genom miljöskyddslagen regleras miljöfarliga utsläpp, som delvis består av växthusgaser som metan, kväveoxidul och CFC-ämnen. Tillståndsbeslutet väger in dessa utsläpp som ger upphov till klimatförändringar, i sin övergripande tillståndsprövning. Förebyggandet av föroreningar innebär på så sätt i förlängningen även bemötande av klimatförändringar. Utskottet anser det viktigt och behövt att nämna klimatförändringarna bland lagens mål.

Utskottet har vidare noterat att regeringen i propositionsmotiveringen säger att lagen senare kan kompletteras med särskilda bestämmelser om åtgärder för att motverka klimatförändring.

Frågan om hur klimatförändringar skall kunna motverkas är enligt miljöutskottet den viktigaste miljöpolitiska utmaningen inom den närmaste framtiden. De krav den ställer bör beaktas enligt integreringsprincipen inom de olika verk-

samhetssektorerna i samhället. Utskottet anser att också miljöskyddslagen bör kompletteras med närmare bestämmelser i saken när den pågående beredningen av ett nationellt program för åtgärder mot klimatförändringar är avslutad.

### *Grundlagsutskottets utlåtande*

*Allmänna grunder för bemyndigande att utfärda förordning.* I 10 § miljöskyddslagen föreskrivs att statsrådet i enlighet med 2 kap. kan utfärda förordningar om behövliga bestämmelser för att förebygga och minska förorening av miljön. När förordningarna utfärdas skall vidare beaktas vad som i 4—6 § föreskrivs om de allmänna principerna inom verksamhet som medför risk för förorening av miljön, verksamhetsutövarens allmänna förpliktelser och valet av förläggningsort.

Grundlagsutskottet påpekar att den föreslagna 10 § inte är något självständigt bemyndigande att utfärda förordningar utan hänför sig till de särskilda bestämmelserna om bemyndigande i 2 kap. och i sista hand är en inskränkande bestämmelse om de allmänna grunderna för befogenheter att utfärda förordning. De enskilda befogenhetsbestämmelserna kopplas i 10 § begreppsmässigt till förebyggande eller minskning av förorening av miljön. Förorening av miljön definieras i 3 § 1 mom. 1 punkten. Definitionen inskränker det tillåtna innehållet i enskilda förordningar, vilket innebär att bestämmelser kan utfärdas genom förordning bara för att förebygga och minska förorening av miljön inom ramen för denna definition.

En del av de sakkunniga miljöutskottet hörde föreslog att bemyndigandet att utfärda förordningar enligt 10 § skulle begränsas. Miljöutskottet betonar därför grundlagsutskottets ståndpunkt gällande innehållet och tillämpningen av 10 §.

*Definitioner.* I anslutning till den föreslagna 10 § anser grundlagsutskottet i sitt utlåtande det viktigt att olägenhet, skada osv. ytterligare preciseras i definitionen i 3 § 1 mom. 1 punkten, till exempel med hjälp av betydelse- eller väsentlighetsattribut.

Miljöutskottet anser att det inte är möjligt att ändra definitionen på föreslaget sätt. Om i definitionen på miljöförorening införs något allmänt krav på att föroreningen skall vara av viss betydelse eller väsentlig, uppstår lagstiftnings-tekniskt besvärliga situationer. Till exempel enligt 42 § är en av förutsättningarna för att tillstånd skall beviljas att verksamheten medför betydande förorening av miljön. Hur skall betydande förorening bedömas i det fallet? Dessutom skulle ett allmänt nivåkrav i definitionen utgöra ett hinder för verkställigheten av EG:s miljölagstiftning, eftersom den saknar betydelsekriterium. En annan följd av ett nivåkrav i miljöskyddslagen skulle vara att icke-betydande föroreningar inte alls regleras. Lagens mål skulle då omintetgöras.

*Iakttagandet av förordningar.* I 56 § föreskrivs att en senare utfärdad förordning skall iakttas som sådan i stället för tillståndet, om bestämmelserna i förordningen är strängare än tillståndsföreskrifterna eller avviker från dem i fråga om tillståndets giltighetstid eller justering.

Grundlagsutskottet påpekar att varaktigheten i beslut om miljö tillstånd vanligen är av ekonomisk betydelse för verksamhetsutövaren. Sedd i detta perspektiv medför 56 § vissa problem. Problemen blir dock mindre om man tar hänsyn till att befogenheterna i lagen att utfärda förordning begränsar sig till förebyggande och minskning av förorening av miljön och att målen kan nås med hjälp av förordning om också gradvis och med undvikande av stora omställningar. Utskottet menar dock att innehållet i 56 § på behörigt sätt bör nämnas i tillståndsbesluten.

Miljöutskottet ställer sig bakom grundlagsutskottets förslag om att innehållet i 56 § normalt skall nämnas i tillståndsbesluten. För att se till att så sker förutsätter miljöutskottet att en särskild bestämmelse i saken tas in i en förordning som utfärdas med stöd av miljöskyddslagen. Utskottet föreslår att ett uttalande i saken antas (*Utskottets förslag till uttalande 3*).

I detta sammanhang har utskottet även noterat 46 § i lagförslaget. Den innehåller bestämmelser om kontroll som verksamhetsutövaren

skall utföra för att finna ut verksamhetens miljökonsekvenser och för att övervaka att tillståndsvillkoren uppfylls. Många företag har redan ett frivilligt certifierat miljösystem kontrollerat av den inrättning som beviljat certifikatet. Till frivilliga miljösystem hör likadana uppföljnings-skyldigheter som till kontrollplanerna enligt tillståndsbeslutet. För att överlappningar skall kunna undvikas och företagen sporras till frivilliga åtgärder är det enligt miljöutskottets mening motiverat att i miljöskyddsförordningen ta in en bestämmelse om att företagens frivilliga miljösystem beaktas vid kontroller enligt 46 § miljöskyddslagen.

För undvikande av överlappningar bör i miljöskyddsförordningen vidare tas in en bestämmelse om att firmor och inrättningar som antagit energibesparingsavtalet mellan handels- och industriministeriet och olika branscher visar den effektivitet i energiförbrukningen som enligt 43 § miljöskyddslagen kan krävas av dem i tillståndsföreskrifterna. Samtidigt uppmuntras företagen att anta energibesparingsavtalet, vilket utskottet finner viktigt.

Utskottet inbegriper dessa ställningstaganden i sitt förslag till uttalande om miljövärdsförordningen.

#### *Lagutskottets utlåtande*

Lagutskottets allmänt hållna ställningstaganden behandlades redan i kapitlet om tillståndsmyndigheter och ändringssökande. Därtill har lagutskottet generellt tagit ställning till behandlingen av ersättningsärenden.

Enligt propositionen behandlas ärenden som gäller ansökan om ersättning vid miljö tillstånds-verken och tvistemålen gällande ersättningar i tingsrätten. Lagutskottet är i sitt utlåtande av den uppfattningen att behörighetsfördelningen i princip är klart och tydligt angiven i ersättningsbestämmelserna. Om en och samma verksamhet har orsakat skador av olika slag, är bestämmelserna dock invecklade för den skadelidande. Lagutskottet anser i alla fall att bestämmelserna kan godkännas till en början för att undvika alltför stora omställningar i rättsläget.

Miljöutskottet föreslår att uttalandet om uppföljning av miljöskyddslagen också särskilt skall nämna uppföljning av ersättningsbestämmelserna. Först utifrån vunna erfarenheter kan man också i denna fråga ta ställning till behovet att utveckla bestämmelserna.

#### *Jord- och skogsbruksutskottets utlåtande*

*Bemyndigande att utfärda förordning.* Jord- och skogsbruksutskottet förutsätter i sitt utlåtande att förordningsförpliktelseernas konsekvenser, såsom konsekvenserna för jord- och skogsbrukets konkurrenskraft, utreds då förordningarna utarbetas. Vidare påpekar utskottet att någon detaljerad bedömning av den föreslagna miljöskyddslagens ekonomiska verkningar inte har gjorts. När det gäller förordningar om vattenskydd inom jordbruket finner utskottet det viktigt att de garanterar enhetliga riksomfattande föreskrifter. Utskottet hänvisar dessutom till kraven inom EG:s miljöstödsystem och till eventuella kostnadseffekter. Utskottet förutsätter att kommunernas möjlighet att utfärda miljöskyddsföreskrifter begränsas. På samma grunder bör vattenskyddsföreskrifter som utfärdas vid tillståndsprövningen avgränsas.

Med anledning av jord- och skogsbruksutskottets anmärkningar påpekar miljöutskottet följande. Den föreslagna miljöskyddslagen är i mångt och mycket en ramlag. Dess ekonomiska verkningar kan inte beräknas i detalj. Däremot kan de ekonomiska verkningarna av förordningar utfärdade med stöd av lagen utredas noggrant, eftersom nivån på förpliktelseerna då kan specificeras. Miljöskyddslagen har dock inte antagits ha några större ekonomiska konsekvenser, eftersom de förpliktelser den medför är lika stränga som i gällande lagstiftning. Till exempel lagens förpliktelser beträffande vattenskyddet inom jordbruket motsvarar dagens nivå.

Enligt erhållen utredning är det meningen att förordningar om vattenskyddet inom jordbruket skall utfärdas med stöd av 11 § 6 punkten i den föreslagna miljöskyddslagen. Lagförslaget utgår från att förordningarna begränsar möjligheterna att utfärda kommunala miljöskyddsföreskrifter och ställa upp tillståndsvillkor. De kommunala

miljöskyddsföreskrifterna och tillståndsvillkoren utgör sålunda inget hinder för finansiering genom miljöstöd för jordbruket, eftersom riksomfattande villkor som är strängare än villkoren i lagen inte får ställas annat än när det föreligger speciell risk för förorening av miljön.

*Hörande av skogscentralerna om de kommunala miljöskyddsföreskrifterna.* Jord- och skogsbruksutskottet förutsätter att de regionala skogscentralerna alltid blir hörda då kommunala miljöskyddsföreskrifter om skogshushållning skall utfärdas.

I 19 § i förslaget till miljöskyddslag föreskrivs att utlåtande från den regionala miljöcentralen och arbetskrafts- och näringscentralen skall begäras då kommunala miljöskyddsföreskrifter utarbetas. Avsikten med detta är att myndigheterna i sina utlåtanden skall ta ställning till de nivåer som fastställts i de riksomfattande förordningarna och till föreskrifternas laglighet. Synpunkter av detta slag behöver inte anläggas på föreskrifterna om skogsbruket. De kommunala miljöskyddsföreskrifterna gäller inte heller annars i första hand skogsbruket.

Miljöutskottet påpekar vidare att beredningen av föreskrifterna förutsätter tillkännagivande av anhängighet i enlighet med 13 § lagen om förvaltningsförfarande. I en omsorgsfull beredning ingår också att begära behövliga utlåtanden. Enligt planerna skall anvisningar om hur andra än obligatoriska utlåtanden skall begäras ges i bland annat Finlands Kommunförbunds mallföreskrifter. Det är omöjligt att räkna upp alla som skall lämna utlåtande i lagen, eftersom behovet av utlåtanden beror på vilket slag av föreskrifter det är fråga om.

*Tillståndsvillkor.* Jord- och skogsbruksutskottet finner 51 § 2 mom. miljöskyddslagen viktigt. Det drar upp gränser för tillståndsprövningen i fråga om vattenskydd inom jordbruket. Utskottet förutsätter att vattenskyddsföreskrifterna som utfärdas vid tillståndsprövningen begränsas genom förordning också när det gäller dikningsverksamhet.

En särskild grund för begränsningen av vattenskyddet inom jordbruket i 51 § 2 mom. är att miljöskyddskraven inte får göra det svårare att finansiera djurstallar med hjälp av miljöstöd till jordbruket. EG:s system med miljöstöd till djurstallar har ingen motsvarighet inom skogsbruket. Det har därför inte ansetts motiverat att utfärda förordningar om dikningsverksamhet med villkor som inte ens i enskilda fall får skärpas genom andra föreskrifter.

*Överlappningar mellan miljöskyddslagen och avfallslagen.* Jord- och skogsbruksutskottet påpekar att miljöskyddslagstiftningen och avfallslagen innehåller överlappningar beträffande spridningen av stallgödsel. Utskottet förutsätter att läget inom lagstiftningen rörande lagring och användning av djurgödsel utreds utan dröjsmål och att åtgärder vidtas för att undanröja eventuella motstridigheter och överlappningar i bestämmelserna.

Miljöutskottet anser det vara angeläget att regeringen vidtar åtgärder för att utreda överlappningar mellan avfallslagen och miljöskyddslagen i enlighet med jord- och skogsbruksutskottets förslag.

## Detaljmotivering

### 1. Miljöskyddslagen

*2 §. Tillämpningsområde.* Utskottet föreslår ett språkligt klarläggande i den finskspråkiga textens 4 mom. så att där talas om internationella havsskyddsfördrag som är förpliktande för Finland.

*4 §. Allmänna principer.* Paragrafförslaget definierar de allmänna principerna för miljöskyddet. Principerna är internationellt vedertagna. Utskottet anser att de hör till en modern miljöskyddslagstiftning och föreslår att paragrafen godkänns som sådan med undantag för en språklig korrigering i den finska texten.

I anslutning till paragrafen har det för utskottet påpekats att betydelsen av miljöskyddsprinciperna blir oklar i tillståndsprövningen. Dessut-

om har föreslagits preciseringar i principerna om bästa tillgängliga teknik och bästa praxis från miljösynpunkt.

Paragrafens avsikt och tillämplighet har beskrivits i lagförslagets detaljmotivering. Utskottet upprepar de viktigaste delarna av motiveringen. Enligt den gör lagen skillnad mellan principer och skyldigheter. Principerna skall styra normgivningen på lägre nivå, vilket också konstateras i grundlagsutskottets utlåtande. I enskilda tillämpningssituationer skall principerna styra tolkningen. Principerna skall inte förverkligas i samband med tillsynen, och eventuella överträdelser av principerna är inte heller förenade med något hot om sanktioner.

Miljöskyddets allmänna principer skall fungera som utgångspunkter för förebyggande av förorening av miljön. Iakttagandet av principerna skall emellertid inte i sig vara en självständig förutsättning för beviljande av tillstånd. Detta framgår av paragraferna om förutsättningarna för beviljande av tillstånd och om tillståndsvillkoren (42 och 43 §). Med tanke på regleringen av tillståndspliktig verksamhet skall principerna delvis likställas med de allmänna principerna för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter som räknas upp i artikel 3 i IPPC-direktivet.

I fråga om preciseringen av principerna konstaterar utskottet att definitionen av bästa tillgängliga teknik ingår i lagförslagets 3 §. Definitionen motsvarar definitionen i den gällande luftvårdslagen.

Med principen om bästa praxis från miljösynpunkt avses enligt motiveringen åtgärder som effektivt hindrar förorening och som inte har samband med bästa tillgängliga teknik. Principen har tagits med framför allt i konventionen om skydd av Östersjöns marina miljö och Nordostatlantiska skyddskonventionen. Den ansluter sig framför allt till regleringen av diffusa utsläpp i vattendrag.

*12 §. Vissa verksamheter.* Paragrafen gäller statsrådets behörighet att genom förordning utfärda bestämmelser om de miljöskyddskrav som ställs på vissa verksamheter. Utskottet föreslår

att till förteckningen i punkt 2 fogas stenbrott och annan stenbrytning.

För tagande av sten behövs tillstånd enligt marktäktslagen. Avsikten är att i en förordning som utfärdas med stöd av miljöskyddslagen bestäms att stenbrott och stenbrytning av viss storlek också bör ha miljö tillstånd. Även om man i samband med stiftandet av miljöskyddslagen avstår från förläggningstillstånd enligt hälsoskyddslagen blir stenbrytningen fortfarande beroende av dubbelt tillståndsförfarande. Alltjämt behövs ett tillstånd enligt marktäktslagen och miljö tillstånd.

Enligt 30 § förslaget till miljöskyddslag kan i fråga om verksamheterna i 12 § 2 och 3 punkten bestämmas att för verksamheten inte behövs miljö tillstånd under de förutsättningar som anges i förordningen. Att foga stenbrott och stenbrytning till 12 § 2 punkten möjliggör sålunda att man i förordning kan bestämma om detaljerade miljöskyddskrav för stenbrytning och avstå från ett separat miljö tillstånd. Detaljerade miljöskyddskrav för stenbrytning som tas in i förordningen skall beaktas vid beviljande av tillstånd enligt marktäktslagen, eftersom det vid behandlingen av tillstånd enligt marktäktslagen skall iaktas vad som bestäms annanstans i lag. Genom det förfarande som utskottet föreslår kan tillståndsförfarandet för stenbrytningen underlättas utan att man dock ger avkall på miljöskyddskraven.

*13 §. Motorfordon, arbetsmaskiner och anordningar.* Förslaget till paragraf innehåller en öppen befogenhet att genom förordning förbjuda eller begränsa utsläppande av arbetsmaskiner och anordningar på marknaden och användningen av dessa. Bestämmelsen är avsedd särskilt för begränsning av buller- och avgasutsläpp från maskinerna.

I grundlagsutskottets utlåtande anses att förutsättningen för stiftande av lagen i vanlig lagstiftningsordning är att befogenheten att utfärda förordning i fråga om hela paragrafen binds till förutsättningen i slutet av 2 mom. om att en sådan reglering krävs i någon av Europeiska gemenskapens rättsakter.

Med stöd av grundlagsutskottets utlåtande föreslår miljöutskottet att bestämmelsen i slutet av 2 mom. blir ett nytt 3 mom. med en hänvisning även till paragrafens 1 mom.

*14 §. Mark.* Miljöutskottet föreslår att i 2 punkten i den finska texten talas i stället för "saastunut maa-aines" om "pilaantunut maa-aines" i enlighet med terminologin annanstans i lagförslaget. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

I samband med behandlingen av paragrafförslaget har det förekommit oklarhet hur bestämmelserna om förorenad mark i förslaget till miljöskyddslag ändrar regleringen om bottenskikt i vattendrag. Saken har inte tagits upp i motiveringen till propositionen. Därför konstaterar utskottet följande.

Utgångspunkten för 28 § 2 mom. 1 punkten i förslaget till miljöskyddslag och förslaget till ändring av 1 kap. 19 § vattenlagen är att på muddring och deponering av muddermassa tillämpas vattenlagens allmänna bestämmelser om byggande i vattendrag. Vid tillståndsprövning för byggande i vattendrag skall dessutom enligt 2 kap. 1 a § i förslaget till ändring av vattenlagen i tillämpliga delar iaktas vad som föreskrivs i miljöskyddslagen. Enligt 41 § 1 mom. förslaget till miljöskyddslag blir också avfallslagens krav därvid tillämpliga. Ändringsförslagen innebär att upptagande och deponering av förorenade bottenavlagringar betraktas som avfallshantering. Enligt 2 § 3 mom. i den gällande avfallslagen tillämpas avfallslagen inte på bottenlager i vattendrag. I utredningar till utskottet har ändringarnas betydelse ansetts vara liten, eftersom enligt den gällande vattenlagen förorening på grund av muddring har kunnat beaktas vid tillståndsprövningen.

För närvarande är det svårt att ingripa i kontinuerlig belastning på grund av förorenade bottenlager, om belastningen inte har haft något samband med ändringen av botten. Med stöd av 90 § i förslaget till miljöskyddslag kan efter lagens ikraftträdande den som har förorsakat förorening åläggas att svara för minskningen och kontrollen av föroreningen även om verksamheten hade avslutats. Om tillståndet inte har inne-

hållit nödvändiga bestämmelser om minskningen av belastningen från bottenlager, kan föreskrifter utfärdas i efterhand.

Problemet är fortfarande en sedimentering av utsläpp av skadliga ämnen för årtionden sedan och belastningen på grund av detta. Det är inte motiverat att retroaktivt utsträcka ansvaret för att sätta stopp för belastningen till den som orsakat utsläppet och som har handlat enligt den tidigare lagen. Det är inte heller motiverat att ansvaret utsträcks till vattenområdets innehavare. Det har föreslagits för utskottet att frågan kan lösas genom en utvidgning av tillämpningsområdet för statens deltagande i avfallshanteringsarbete enligt 35 § avfallslagen så att avfallshanteringsarbete kan utföras även för att förhindra förorening på grund av bottenlager, om den som förorenar inte kan åläggas att förhindra förorening eller att rengöra bottenlagret med stöd av miljöskyddslagen. Effekterna av en sådan ändring av bestämmelserna har dock inte ännu utretts.

Utskottet anser att det är viktigt att rengöring av gamla bottensediment som statens avfallshanteringsarbete utreds och nödvändiga ändringar i lagstiftningen övervägs på basis av utredningen.

I detta sammanhang har utskottet påpekat också att enligt 4 kap. 6 § vattenlagen kan statsrådet meddela närmare föreskrifter om deponering av muddermassa inom Finlands territorialvatten. Utvidgning av regleringen att också gälla bottenlager i inre vattendrag är nödvändigt. Av denna anledning föreslår utskottet att till 14 § fogas ett nytt 2 mom. enligt vilket statsrådet kan vid behov utfärda förordningar om högsta tillåtna halter av skadliga ämnen i mark och hantering av förorenad mark som gäller i tillämpliga delar även bottenlager i vattendrag.

*15 §. Ämnen, preparat och produkter.* Med stöd av 15 § kan genom förordning begränsas eller förbjudas tillverknin, import, utsläppande på marknaden, export, överlåtelse eller användning av ett ämne, ett preparat eller en produkt. Bemyndigandet att utfärda en förordning har i paragrafen kopplats till ett speciellt villkor för olägenhet för hälsan eller miljön.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att bemyndigandet måste preciseras för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. En precisering betyder att de typiska ämnen, preparat och produkter som bestämmelsen gäller bör nämnas i lagtexten. Därtill bör det finnas inskrivet i bestämmelsen att bemyndigandet kan utvidgas till att omfatta andra ämnen, preparat och produkter. Då måste skadliga effekter av användningen beskrivas i paragrafen.

Enligt motiveringen till propositionen har med stöd av bemyndigande i luftvårdslagen hittills utfärdats bestämmelser om CFC-ämnena som skadar ozonskiktet och om sammansättningen av bränslen. Avsikten är att statsrådet även i fortsättningen kan utfärda bestämmelser om minskning av utsläpp på grund av användningen av sådana ämnen.

Med hänvisning till motiveringen till propositionen och grundlagsutskottets utlåtande föreslår miljöutskottet att det inledande stycket i paragrafen ändras enligt följande. "Om användningen av ett bränsle eller ett ämne, ett preparat eller en produkt som negativt påverkar atmosfären ger upphov till utsläpp som med fog kan antas medföra olägenhet för hälsan eller miljön, kan statsrådet genom förordning utfärda bestämmelser om".

I den form som utskottet föreslår framgår det av paragrafen klart att bemyndigandet inte utsträcker sig till exempel till förbud av en produkt i daglig användning, eftersom det kan anses att en sådan produkt i allmänhet inte medför utsläpp.

*19 §. Kommunala miljöskyddsföreskrifter.* I grundlagsutskottets utlåtande konstateras att författningsfrågor i anslutning till kommunala miljöskyddsföreskrifter har kopplingar till kravet på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna skall skrivas in i lag och dessutom vara exakta och noggrant avgränsade. På de grunder som anförs i utlåtandet anser grundlagsutskottet att det inte finns något hinder för att godkänna paragrafen i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet finner det dock viktigt

att föreskrifterna på samma sätt som 10 § direkt kopplas till förebyggande och minskning av förorening av miljön och därmed också till definitionen på förorening av miljön i 3 §.

Miljöutskottet anser att miljöskyddslagens 19 § i föreslagen form är lagstiftningstekniskt tydlig. Förslagets 1 mom. lyder: "Kommunfullmäktige kan, med avseende på kommunen eller någon del av den, för verkställigheten av denna lag utfärda av de lokala förhållandena föranleda allmänna föreskrifter om annat än sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt denna lag, sådan verksamhet som är anmälningspliktig enligt 61—62 § eller 78 § eller försvarsmaktens verksamhet (*kommunala miljöskyddsföreskrifter*)".

Om till bestämmelsen fogas en hänvisning till förhindrande och minskning av miljöskyddet, blir bestämmelsen svårtydd. Miljöutskottet anser dessutom att uttrycket i 1 mom. "för verkställigheten av denna lag" utfärda föreskrifter omfattar också grundlagsutskottets hänvisning till 10 § i lagförslaget.

I grundlagsutskottets utlåtande fästs ytterligare uppmärksamhet vid 19 § 5 mom. Enligt momentet tillämpas miljöskyddsföreskrifterna inte om de strider mot "denna lag eller mot bestämmelser som har utfärdats med stöd av den". Enligt grundlagsutskottet är förslaget på grund av det begränsade tillämpningsområdet ett problem i relation till 92 § 2 mom. regeringsformen och 107 § i den nya grundlagen, där det rent allmänt föreskrivs om förhållandet mellan författningar på lägre nivå och lagar (också grundlagen). Grundlagsutskottet ifrågasätter nyttan med att ta in en så här sist och slutligen vilseledande bestämmelse i lagen.

Enligt erhållen utredning är bestämmelsen avsedd att uttrycka att kommunala miljöskyddsföreskrifter är underställda lagstiftningen, inte att bestämma om normhierarkin. Eftersom avsikten med bestämmelsen blir oklar, föreslår miljöutskottet med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande att momentet stryks.

21§. *Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten.* Miljöutskottet föreslår att i paragrafen görs en lagteknisk korrigeringsändring där de finska orden "hallinnollinen pakko" ändras i enlighet med vedertagen terminologi till "hallintopakko". Ändringen medför inte någon ändring av den svenska texten.

23 §. *Miljöförvaltningsmyndigheter.* Utskottet föreslår att i paragrafen görs språkliga korrigeringsändringar som inte påverkar den svenska texten.

28 §. *Allmän tillståndsplikt.* Enligt 28 § skall för verksamhet som medför risk för förorening av miljön utverkas miljöförvaltningsstånd. Närmare bestämmelser om tillståndspliktig verksamhet utfärdas genom förordning. En förteckning över verksamheter finns i 1 § i utkastet till miljöskyddsförordning som ingår i propositionen.

För att bestämmelserna skall vara mer åskådliga föreslår grundlagsutskottet att det övervägs om de uppräknade verksamheterna i 1 § i utkastet till miljöskyddsförordning borde nämnas redan i 28 § och om denna typ av aktiviteter borde göras tillståndspliktiga i lag, till exempel enligt vad som närmare föreskrivs genom förordning.

Miljöutskottet understöder inte detta förslag som grundlagsutskottet har lämnat för bedömning. I de nummerade punkterna i 1 § i förordningsutkastet ingår sist en öppen punkt "övriga". Detta innebär att förteckningen över verksamheter inte blir heltäckande i lag utan omfattningen av tillståndspliktiga verksamheter skall dock i sista hand bestämmas först på basis av förordningen.

Enligt 3 mom. bör i fråga om verksamhet som erhållit tillstånd krävas nytt miljöförvaltningsstånd för ändringar som ökar utsläppen eller för andra väsentliga ändringar. Sådant tillstånd behövs emellertid inte om ändringen inte väsentligen ökar miljöpåverkan eller riskerna och om tillståndet inte behöver justeras på grund av att verksamheten har ändrats.

Miljöutskottet föreslår språkliga förtydliganden i momentet. Dessutom fäster utskottet avseende vid tolkningen av momentet. Enligt motiveringen motsvarar bestämmelsen de gällande

bestämmelserna om miljö tillståndsförfarande. Den långvariga förvaltnings- och rättspraxis som gäller dessa bestämmelser skall också framdeles ligga till grund för lagtolkningen. Utskottet understryker betydelsen av en noggrann prövning från fall till fall om det beträffande en partiell ändring i verksamheten krävs ett nytt tillstånd eller om det räcker med en revidering av det existerande tillståndet.

**36 §. Utlåtande.** Miljöutskottet föreslår att paragrafen skrivs i en form som är lagtekniskt klarare så att det i 1 mom. finns bestämmelser om inhämtande av utlåtanden av myndigheter som bevakar miljöintresse, i 2 mom. bestämmelser om inhämtande av utlåtanden av andra än myndigheter som bevakar allmänt intresse och om andra utlåtanden som behövs för tillståndsprövningen samt i 3 mom. bestämmelser om utlåtanden och utredningar som tillståndsmyndigheten anser vara nödvändiga.

I den här lydelsen gäller 1 och 2 mom. inhämtande av obligatoriska utlåtanden för beslut i tillståndsärende och 3 mom. tillståndsmyndighetens utlåtanden och utredningar enligt prövning.

Utskottet föreslår dessutom att miljö tillståndsmyndighetens skyldighet att inhämta utlåtande av den regionala miljöcentralen för klarhetens skull begränsas till en sådan miljöcentral inom vars område verksamhetens miljökonsekvenser kan framträda.

**38 §. Information om tillståndsansökan.** Enligt förslaget skall tillståndsmyndigheten informera om en tillståndsansökan genom att under 30 dagar kungöra den på de berörda kommunernas anslagstavlor såsom anges i lagen om offentliga kungörelser.

Utskottet föreslår att ordet "minst" intas i bestämmelsen för att också en längre tid än 30 dagar skall bli möjlig för kungörande.

**41 §. Grunderna för tillståndsprövning.** Utskottet föreslår att en författningsteknisk korrigering i 2 mom. i den finska lagtexten.

**45 §. Villkor om avfall och avfallshantering.** Utskottet föreslår att hänvisningsbestämmelsen i 1 mom. skrivs tydligare.

**51 §. Förhållandet mellan tillståndsvillkor och förordningar.** Enligt paragrafförslaget kan ett tillståndsvillkor vara strängare än ett specificerat miljöskyddskrav i en förordning som har utfärdats med stöd av miljöskyddslagen eller avfallslagen för att förutsättningarna för tillstånd skall uppfyllas, för att tillgodose ett miljö kvalitetskrav i en förordning och för att skydda vatten.

I grundlagsutskottets utlåtande konstateras att paragrafen i enskilda fall ger tillståndsmyndigheten rätt att avvika från förordningen. Ett sådant förslag strider klart mot grundlagen. I utlåtandet heter det att tillståndsmyndighetens rätt att utfärda strängare bestämmelser bara kan kopplas till fall där det av de miljöskyddskrav som utfärdas genom förordning direkt framgår att kravet är avsett att vara ett minimikrav, eller att redan i lag visa vilka förordningsbestämmelser utfärdade med stöd av bemyndigandet i lagen som hör till de minimikrav inom miljöområdet som en tillståndsmyndighet för strängare tillståndsvillkor har rätt att utfärda i enskilda fall. En precisering av lagförslaget på denna punkt är en förutsättning för att det skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av grundlagsutskottets utlåtande föreslår miljöutskottet att det inledande stycket i 1 mom. ändras som följer: "Ett tillståndsvillkor kan vara strängare än ett *specificerat minimikrav på miljöskyddet* enligt en förordning som har givits med stöd av denna lag eller avfallslagen". Dessutom föreslår utskottet att paragrafrubriken ändras så att där i stället talas om förhållandet mellan tillståndsvillkor och minimikrav i förordningar.

**55 §. Tillståndets giltighet och justering.** Utskottet föreslår en språklig korrigering i 1 mom.

**58 §. Ändring av tillstånd.** I lagutskottets utlåtande påpekas att 2 mom. av misstag fått fel innehåll vid finslipningen av lagförslaget. Syftet var att bibehålla möjligheten enligt 16 kap.

24 § 4 mom. vattenlagen att fiskevårdsskyldigheter eller fiskerihushållningsavgifter som förutsätts i tillståndet och som ofta vilar på preliminära utredningar om skador ändras senare på tjänstens vägnar i samband med ett särskilt ersättningsförfarande, om förfarandet har gett närmare utredning som påverkar skyldigheten eller avgiften. Momentet bör ändras så att det motsvarar lydelsen i vattenlagen.

Med hänvisning till lagutskottets utlåtande föreslår miljöutskottet att uttrycket i momentet "i samband med ändringen av tillståndet ta upp" ändras till "samtidigt på tjänstens vägnar till behandling" som motsvarar uttrycket i vattenlagen.

73 §. *Behandlingen av ersättningsärenden vid tingsrätten.* Paragrafen innehåller bestämmelser om situationer då ett vattenföroreningsärende kan behandlas i tingsrätten. Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. avgör tingsrätten alltid brottsrelaterade ersättningsyrkanden. Om ett ersättningsyrkande för samma skada har lagts fram hos miljöutskottets verk, skall detta inte uppta ansökan till prövning. Enligt 2 mom. skall tingsrätten utan prövning avvisa ett genom talan anhängiggjort skadeståndsyrkande, om ett ersättningsyrkande i samma ärende har blivit anhängigt hos miljöutskottets verk.

I lagutskottets utlåtande konstateras att behandlingen av ett ersättningsärende som inleds i tingsrätten kan fortsätta i hovrätten och högsta domstolen till följd av ändringssökande. Det är därför skäl att precisera användningen av ordet "tingsrätt" i momenten och ändra på 1 och 2 mom. inbördes ordning. Paragrafens 1 (2) mom. bör göras tydligare. Därav bör klart framgå att tidpunkten då ärendet har anhängiggjorts avgör om det är tingsrätten eller tillståndsmyndigheten som behandlar det. Lagutskottet föreslår att paragrafens 2 (1) mom görs klarare så att det motsvarar bestämmelserna i lagen om rättegång i brottmål.

Miljöutskottet föreslår att 73 § ändras på det sätt som lagutskottet föreslår med undantag av 1 mom.

Det ändrade 1 mom. lyder: "Tingsrätten skall utan prövning avvisa ett genom ett käromål an-

hängiggjort skadeståndsyrkande, om ett till samma ärende hänförligt ersättningsärende *tidigare* är anhängigt hos tillståndsmyndigheten".

Enligt propositionen är avsikten med bestämmelserna i 73 § miljöskyddslagen att förhindra anhängiggörande av ersättningsprocesser vid allmänna domstolar, om behandlingen av ersättningsyrkande inte klart omfattas av lagskipningen. Avsikten är att tillståndsmyndigheternas befogenheter i ersättningsfrågor i andra avseenden är primära och mera omfattande än tingsrättens befogenhet.

Enligt 71 och 72 § har miljöskyddsverket befogenhet att avgöra så kallade gamla skador, oförutsedda skador och skador som har orsakats med avvikelse från tillståndet. Miljöutskottets verkets befogenhet har dock inte definierats som utslutande, vilket innebär att ärenden som gäller skador av denna typ också kan behandlas som ett genom talan anhängiggjort skadeståndsyrkande i tingsrätten.

Till exempel för en skada som inte framkommit vid behandlingen av ett tillståndsärende i enlighet med 71 § miljöskyddslagen eller i fråga om vilket ersättning yrkats, kan yrkas ersättning genom talan. Talan kan vara anhängig i tingsrätten också av den anledningen att tillståndsärendet inte har anhängiggjorts vid tillståndsmyndigheten. I det senare fallet skulle det vara ändamålsenligt att ett ersättningsyrkande som tidigare anhängiggjorts i tingsrätten behandlas tillsammans med tillståndsärendet vid miljöutskottets verk för att man skall kunna bedöma helheten. På detta sätt skulle man också kunna undvika motstridiga lösningar och trygga en mera sakkunnig behandling.

Att som lagutskottet föreslår foga ordet "tidigare" till 1 mom. kan av ovan nämnda skäl ge den som lidit skada i ett ersättningsärende den felaktiga bilden att tingsrättens och miljöutskottets myndigheternas befogenheter skulle vara av samma natur, parallella eller alternativa. Åtgärden kan också vilseleda de som tillämpar lagen i den meningen att man inte fäster tillräckligt stor uppmärksamhet vid egna befogenheter. Tingsrätten bör i likhet med miljöutskottets verk avvisa ett ersättningsyrkande som inte faller

under dess kompetens oberoende av i vilken ordning ersättningsyrkanden på samma grunder har anhängiggjorts i första instans.

Med stöd av det ovan anförda föreslår utskottet att 73 § 1 mom. (2 mom. i RP) får den lydelse som regeringen föreslår.

*78 §. Sanering av mark.* Miljöutskottet föreslår en språklig korrigerings av 1 punkten i 1 mom.

*83 §. Rätt av få upplysningar och göra inspektioner.* Enligt 3 mom. får inte inspektionsåtgärder vidtas på hemfridskyddade platser, om inte åtgärderna är nödvändiga för att skydda liv, hälsa, egendom eller miljön.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att ett villkor för att åtgärder skall få vidtas på hemfridskyddade platser med stöd av 8 § regeringsformen är att de är nödvändiga för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet anser att förslaget bör samordnas med grundlagen på denna punkt.

Med stöd av grundlagsutskottets utlåtande föreslår miljöutskottet att i den finska texten ordet "tarpeen" ersätts med ordet "vältämätöntä" i tredje momentet. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

*84 §. Åtgärder vid överträdelser och försummelser.* Miljöutskottet föreslår att till 1 mom. 4 punkten fogas ordet "verksamhetsutövare" för att det av bestämmelsen skall framgå vem tillstånds- och tillsynsmyndigheten kan rikta åläggandet till.

*87 §. Miljöministeriets beslut om förbud eller åläggande.* Miljöutskottet föreslår att 4 punkten i 1 mom. korrigeras så att av den framgår att åläggandet kan riktas till den som bryter mot bestämmelsen. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

*95 §. Närmare bestämmelser om tillsynen.* Enligt 1 mom. i paragrafförslaget kan miljöministeriet genom förordning utfärda närmare bestämmelser om de inspektioner och den tillsyn som krävs enligt denna lag.

Grundlagsutskottet anser att det på grundval av inspektionsbefogenheternas kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna är korrekt att befogenheten att utfärda förordningar också språkligt inskränks till omständigheter i anknytning till det tekniska genomförandet av inspektionerna.

Miljöutskottet föreslår att 1 mom. preciseras så att det genom förordning kan utfärdas närmare bestämmelser om de inspektioner som skall utföras och den tillsyn som skall anordnas.

*100 §. Besluts verkställbarhet.* Enligt den föreslagna paragrafen får verksamheten inte inledas eller ändras förrän tillståndsbeslutet har vunnit laga kraft. Besvär som avser ersättningsfrågan hindrar inte att verksamheten inleds. I lagutskottets utlåtande konstateras att frågan om hur ersättningsbeslut fattade av miljöskyddslagens tillståndsmyndigheter skall verkställas aldrig utreddes under lagberedningen.

Enligt 3 kap. 1 § utsökningslagen verkställs i den ordning utsökningslagen stadgar bland annat "beslut av förvaltningsdomstol, statsrådet, ministerium, centralt ämbetsverk eller länsstyrelsen". Ingendera av tillståndsmyndigheterna i miljöskyddslagen är ett centralt ämbetsverk, vilket utsökningslagen uttryckligen förutsätter. Dessutom kan en kommunal miljöförvaltningsmyndighet besluta om ersättningar i fråga om förorening av små vattendrag. Det kan därför vara oklart om 3 kap. 1 § utsökningslagen är tillämplig på verkställigheten av miljöförvaltningsmyndigheternas ersättningsbeslut.

För undvikande av tolkbara situationer föreslår utskottet att ett nytt 2 mom. tas in i 100 §. I momentet sägs att på verkställighet av en tillståndsmyndighets lagakraftvunna beslut om ersättningar fastställda enligt bestämmelserna i 11 kap. eller om nyttjanderätt beviljad med stöd av 49 § och ersättning för den tillämpas vad som är föreskrivet om verkställighet av dom.

Miljöutskottet föreslår att till paragrafen fogas ett 2 mom. i enlighet med lagutskottets utlåtande.

*101 §. Verkställande av beslut trots att ändring har sökts.* Miljöutskottet föreslår att tryckfelet korrigeras. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

*105 §. Behandlingsavgifter.* Enligt 1 mom. i paragrafförslaget får en statlig myndighet för behandling av i miljöskyddslagen avsedda tillstånd, anmälningar och andra ärenden ta ut avgifter som fastställs enligt lagen om grunderna för avgifter till staten och miljöministeriets beslut.

Enligt utredningen är avsikten att i momentet föreskriva att om avgiften kan bestämmas i miljöministeriets förordning med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten och inte i miljöministeriets beslut. Miljöutskottet föreslår att momentet korrigeras på detta sätt. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

## 2 Lag om miljö tillståndsverken

*1 §. Behörighetsområde och ställning.* Utskottet föreslår en språklig korrigerings i 2 mom. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

*4 §. Behörighetskrav.* Miljöutskottet föreslår att terminologin i paragrafen formuleras så att den följer den gällande lagstiftningen.

## 3 Lag om ändring av vattenlagen

*9 kap. 8 §.* Paragrafen gäller tillstånd till grundvattensändring och användning av grundvatten. I 2 mom. föreskrivs när tillstånd inte får beviljas. Regeringen föreslår ett ytterligare kriterium, nämligen att tillstånd inte heller får beviljas för åtgärder som leder till att grundvattnet på ett viktigt eller för vattenanskaffning lämpligt grundvattenområde kan bli farligt för hälsan eller dess kvalitet annars väsentligt försämrats och verkningarna av förändringen inte kan förhindras genom arrangemang i samband med åtgärden. Ändringen hänger samman med ändringen i 1 kap. 18 § vattenlagen.

Enligt propositionsmotiveringen har syftet inte varit att rubba kvaliteten på vattenskyddet.

Främst har det varit fråga om att tydliggöra den gällande lagstiftningen.

När ärendet behandlades i miljöutskottet framgick det att det går att tolka 1 kap. 18 § och 9 kap. 8 § vattenlagen så att de väsentligt ändrar den gällande regleringen. En tolkning är att ändringen luckrar upp förbudet mot grundvattensändring och att de i förbudet mot nedsmutsning nämnda följderna är tillåtna utanför viktiga eller för vattenanskaffning lämpliga andra grundvattenområden, om miljö tillståndsverket godkänner det. Detta gäller exempelvis grundvatten i berg, grundvattenområden enligt klass III och vattenförsörjning i glesbygder. Bland situationer där kvaliteten på grundvattnet har förändrats på det sätt som avses i nedsmutsningsförbudet kan nämnas dikning, tagning av marks substanser eller jordskärningar på kärrområden i kanten av ett grundvattensområde, vilket lett till att humushaltigt kärnvatten kommit i kontakt med grundvatten. Det har dock hänt rätt sällan att projekt av detta slag lett till nedsmutsning. Ett allmänt nedsmutsningsförbud har främst utfärdats i preventivt syfte för att beaktas vid planeringen av projekt.

Miljöutskottet finner det motiverat att det nuvarande rättsläget visavi skyddet för grundvatten består. För att tolkningen skall bli entydig föreslår utskottet att det i 9 kap. 8 § vattenlagen skall hänvisas till 8 § miljöskyddslagen, där förbud mot förorening av grundvatten ingår.

*17 kap. 1 §.* Den föreslagna paragrafen handlar om sökande av ändring i miljö tillståndsverkets beslut.

Miljöutskottet föreslår att 2 mom. får en tydligare skrivning i lagstiftningstekniskt hänseende så att 1 punkten gäller parters besvär rätt, 2 punkten föreningars och stiftelsers besvär rätt, 3 punkten kommuners besvär rätt, 4 punkten miljöskyddsmyndigheternas besvär rätt och 5 punkten besvär rätten för andra myndigheter som bevakar ett allmänt intresse.

Genom ändringen harmoniseras vattenlagens bestämmelser om besvär rätt med miljöskyddslagens motsvarande bestämmelser (97 §).

17 kap. 2 §. Paragrafen innehåller bestämmelser om hörande med anledning av besvär mot beslut av miljötillståndsverket. Den föreslagna bestämmelsen utgår från att delgivningen av besvaren skall ske såsom föreskrivs i lagen om delgivning i förvaltningsärenden.

Miljöutskottet föreslår att paragrafen kompletteras med bestämmelsen "om detta inte är uppenbart onödigt". En liknande bestämmelse ingår också i miljöskyddslagen.

17 kap. 3 §. I 3 mom. finns bestämmelser om hörande med anledning av ett beslut av den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. Utskottet föreslår en likadan ändring som ovan i 17 kap. 2 §.

17 kap. 5 och 6 §. Den föreslagna 5 § gäller grundbesvär över olaga debitering. Paragrafen passar inte in under rubriken "Sökande av ändring i beslut vid dikningsförrättning".

Miljöutskottet föreslår att 5 och 6 § i 17 kap. vattenlagen byter plats och att paragrafen om grundbesvär får en egen underrubrik "Grundbesvär".

17 kap. 9 §. I den föreslagna paragrafen stadgas att Vasa förvaltningsdomstol har rätt att föreskriva att ett beslut får verkställas trots att besvär anförs, om sökanden ställer godtagbar säkerhet för ersättning av de skador, olägenheter och kostnader som upphävande av beslutet eller ändring av tillståndsvillkoren kan medföra.

I 101 § i förslaget till miljöskyddslag föreskrivs om rätt för tillståndsmyndigheten att bestämma att verksamheten får inledas trots att ändring har sökts, men där föreslås att skyldigheten att ställa säkerhet inte skall gälla kommuner eller samkommuner.

Miljöutskottet föreslår att en likadan bestämmelse också skall ingå i 17 kap. 9 § vattenlagen.

21 kap. 2 §. Utskottet föreslår att ordet "tai" i slutet av 1 mom. 1 punkten i den finskspråkiga versionen stryks, eftersom det är helt onödigt och delvis också vilseledande. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

21 kap. 8 §. Enligt den föreslagna 21 kap. 8 § vattenlagen skall miljötillståndsverket underrätta fastighetsregisterföraren om ett beslut, genom vilket någon beviljats i paragrafen specificerad rätt till en annans mark eller genom vilket ett område har avsatts till skyddsområde eller nyttjandet av området annars begränsats. En anteckning om beslutet skall föras in i fastighetsregistret.

I anknytning till den nya markanvändnings- och bygglagen gavs en lag om ändring av fastighetsregisterlagen (323/1999) och en lag om ändring av fastighetsbildningslagen (322/1999). Genom lagändringarna, som träder i kraft den 1 januari 2000, ändras den regionala kompetensen för fastighetsregisterförarna, (lantmäteribyråerna, de kommunala fastighetsregisterförarna) när det gäller förande av fastighetsregister och fastighetsförrättningar. Dessa ändringar har inte beaktats i den föreliggande propositionen. Därför bör den föreslagna 21 kap. 8 § vattenlagen ses över för att motsvara fastighetsregisterförarnas regionala och faktiska kompetens.

Samtidigt föreslår utskottet att 8 § 1 mom. ändras såtillvida att det i stället för "vattenkraft som tillhör annans lägenhet" skall talas om "vattenkraft som tillhör annans fastighet eller samfällt område". Ändringen är nödvändig för att vattenkraft också kan tillhöra andra fastigheter än lägenheter och även samfällda områden.

Utskottet föreslår dessutom att bestämmelsen i 1 mom. om särskild fastighetsförrättning omformuleras för att motsvara fastighetsbildningslagens bestämmelse om att det är fastighetsregisterföraren som ger förordnande om fastighetsförrättning och att förrättningen till karaktären är en fastighetsbestämning enligt fastighetsbildningslagen.

De föreslagna ändringarna i 1 mom. gällande fastighetsregisterförarens regionala och faktiska kompetens leder till att 3 mom. i propositionen är obehövligt. Utskottet föreslår därför att det stryks.

Åberopande lagtekniska skäl föreslår utskottet att 21 kap. 8 § i den föreslagna ändringen av vattenlagen ändras i sin helhet och inte bara 1—4 mom. som i propositionen.

**14 Lag om ändring av 134 § markanvändnings- och bygglagen**

153 §. *I bruktagande av byggnader (Ny)*. Utskottet föreslår att också 153 § 3 mom. markanvändnings- och bygglagen skall ändras i detta sammanhang och att det i paragrafen skall hänvisas till miljöskyddslagen i stället för till lagen om miljö tillståndsförfarande.

Av ändringen följer att också lagrubriken och ingressen måste ändras.

**22 Lag om ändring av lagen angående högsta förvaltningsdomstolen**

Utskottet föreslår att tryckfelen i ingressen och 2 a § rättas. Detta påverkar inte den svenska texten.

**26 Lag om ändring av 1 § lagen om fri rättegång**

26 §. I propositionen ingår inte något förslag till ändring av 26 § 2 mom. Lagutskottet påpekar i sitt utlåtande att det krävs vissa tekniska justeringar i momentet till följd av det nya besvärssystemet.

Med hänvisning till lagutskottets utlåtande föreslår miljöutskottet att vattenöverdomstolen stryks i 26 § 2 mom.

Till följd av den föreslagna ändringen måste också lagrubriken och ingressen ses över.

**1.****Miljöskyddslag**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

**Allmänna bestämmelser**

1—9 §  
(Som i RP)

2 kap.

**Förordningar och föreskrifter**

10 och 11 §  
(Som i RP)

**28 Lag om införande av miljöskyddslagstiftningen**

Utskottet föreslår att tryckfelet i den föreslagna 24 § i den finska lagtexten korrigeras.

**Lagstiftningsordning**

Grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar i fråga om 13, 15, 51 och 83 § i förslaget till miljöskyddslag beaktas på behörigt sätt.

Miljöutskottet föreslår att de nämnda paragraferna ändras på det sätt grundlagsutskottet kräver i sitt utlåtande och att lagförslagen godkänns i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

**Förslag till beslut**

På grundval av det ovan anförda föreslår miljöutskottet vördsamt

*att lagförslagen 4—13, 15—25, 27 och 28 godkänns utan ändringar,*

*att lagförslagen 1—3, 14 och 26 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och*

*att tre uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).*

## 12 §

*Vissa verksamheter*

Statsrådet kan utöver vad som bestäms i 11 § genom förordning utfärda bestämmelser om

(1 punkten som i RP)

2) metoder, anläggningar, byggnader, konstruktioner som behövs för att minska utsläppen från el- eller värmeproducerande verk eller pannanläggningar med en bränsleeffekt som understiger 10 megawatt, från asfaltstationer, stenkrossar, *stenbrott eller annan stenbrytning* och distributionsstationer för flytande bränslen samt från andra med dessa jämförbara verksamheter, och om de krav som ställs på placeringen av sådana verksamheter från miljöskyddssynpunkt, om man inom det ifrågavarande verksamhetsområdet över huvud taget kan tillämpa enhetliga miljöskyddsåtgärder för att förhindra utsläpp,

(3 och 4 punkten som i RP)

## 13 §

*Motorfordon, arbetsmaskiner och anordningar*

(1 mom. som i RP)

I en förordning som avses i 1 mom. 2 punkten kan föreskrivas att den som släpper ut en arbetsmaskin eller anordning på marknaden skall utverka typgodkännande för denna eller så som närmare anges i förordningen visa att arbetsmaskinen eller anordningen uppfyller de krav som anges i förordningen. (*Utesl.*)

*En förordning enligt denna paragrafs 1 mom. 2 punkt och 2 mom. kan utfärdas endast om detta förutsätts i Europeiska gemenskapens rättsakter. (Nytt)*

## 14 §

*Mark*

Statsrådet kan genom förordning utfärda bestämmelser om

(1 och 2 punkten som i RP)

*Statsrådet kan utfärda förordningar enligt 1 mom. som i tillämpliga delar även gäller avlagringar på botten i vattendrag. (Nytt)*

## 15 §

*Ämnen, preparat och produkter*

*Om användningen av ett bränsle eller ett ämne, ett preparat eller en produkt som negativt påverkar atmosfären ger upphov till utsläpp som med fog kan antas medföra olägenhet för hälsan eller förorening av miljön, kan statsrådet genom förordning utfärda bestämmelser om*

(1 och 2 punkten som i RP)

(2 mom. som i RP)

## 16—18 §

(Som i RP)

## 19 §

*Kommunala miljöskyddsföreskrifter*

(1—4 mom. som i RP)

(5 mom. *utesl.*)

## 3 kap.

**Myndigheterna och deras uppgifter**

## 20—27 §

(Som i RP)

## 4 kap.

**Behovet av miljötillstånd**

## 28 §

*Allmän tillståndsplikt*

(1 och 2 mom. som i RP)

I fråga om verksamhet som erhållit tillstånd krävs nytt tillstånd för ändringar som ökar utsläppen eller *deras* effekter och för andra väsentliga ändringar i verksamheten. Sådant tillstånd behövs emellertid inte om ändringen inte väsentligen ökar miljöpåverkan eller riskerna och om tillståndet inte behöver justeras på grund av att verksamheten har ändrats.

29 och 30 §  
(Som i RP)

5 kap.

### Tillståndsmyndigheternas befogenheter

31—34 §  
(Som i RP)

6 kap.

### Tillståndsförfarandet

35 §  
(Som i RP)

36 §  
*Utlåtanden*

Tillståndsmyndigheten skall begära utlåtanden om ansökan av den regionala miljöcentralen och de kommunala miljöförvaldsmyndigheterna i de kommuner där den i ansökan avsedda verksamhetens miljökonsekvenser eventuellt framträder (*utesl.*). Tillståndsmyndigheten skall begära utlåtande av den regionala miljöcentral inom vars verksamhetsområde verksamhetens miljökonsekvenser kan framträda.

Utöver vad som bestäms i 1 mom. skall tillståndsmyndigheten begära utlåtande av andra myndigheter som bevakar allmänt intresse i saken samt inhämta andra utlåtanden som behövs för tillståndsprövningen. Miljötillståndsverket och den regionala miljöcentralen skall (*utesl.*) begära utlåtande av den kommun där den i ansökan avsedda verksamheten är placerad samt vid behov av kommunerna inom det område som påverkas av verksamheten.

Tillståndsmyndigheten kan även inhämta andra behövliga utlåtanden och utredningar i saken.

37 §  
(Som i RP)

38 §

### Information om tillståndsansökan

Tillståndsmyndigheten skall informera om en tillståndsansökan genom att under *minst* 30 dagar kungöra den på de berörda kommunernas anslagstavlor så som anges i lagen om offentliga kungörelser (34/1925). Också den regionala miljöcentralen och miljötillståndsverket skall kungöra tillståndsansökan på sina anslagstavlor. Av kungörelsen skall framgå de omständigheter som närmare anges i förordning. Om offentliggörandet av kungörelsen skall annonseras i minst en tidning med allmän spridning inom det område som påverkas av verksamheten, om inte ärendet är av ringa betydelse eller annonsering annars är uppenbart onödig.

(2 och 3 mom. som i RP)

39 och 40 §  
(Som i RP)

7 kap.

### Tillståndsprövning

41—44 §  
(Som i RP)

45 §

### Villkor om avfall och avfallshantering

Tillståndet skall dessutom förenas med behövliga villkor om avfall och avfallshantering, för iakttagande av avfallslagen och med stöd av den utfärdade bestämmelser, samt om ställande av säkerhet som avses i 42 § 3 mom. i denna lag eller motsvarande arrangemang. På verkställigheten av villkoren tillämpas denna lag.

(2 mom. som i RP)

46—50 §  
(Som i RP)

## 51 §

*Förhållandet mellan tillståndsvillkor och minimikravet i förordningen*

Ett tillståndsvillkor kan vara strängare än ett *specificerat minimikrav på miljöskyddet enligt* en förordning som har givits med stöd av denna lag eller avfallslagen

(1—3 punkten som i RP)

(2 mom. som i RP)

## 8 kap.

**Tillståndsbeslut**

## 52—54 §

(Som i RP)

## 9 kap.

**Tillståndets giltighet**

## 55 §

*Tillståndets giltighet och justering*

Ett för viss tid beviljat tillstånd upphör att gälla *vid utgången av den utsatta tiden*, om inte annat anges i tillståndsbeslutet.

(2 och 3 mom. som i RP)

## 56 och 57 §

(Som i RP)

## 58 §

*Ändring av tillstånd*

(1 mom. som i RP)

När det gäller ändring av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift gäller vad som föreskrivs i 2 kap. 22 § 4 mom. och 22 b § vattenlagen. Om det vid ett sådant ersättningsförfarande som avses i 68 § har framkommit ny utredning om grunderna för fiskevårdsskyldigheten eller fiskerihushållningsavgiften, kan miljötillståndsverket *samtidigt* på tjänstens vägnar uppta ändringen av skyldigheten eller avgiften

till behandling utan hinder av vad som annars gäller om ändring och justering av villkor.

(3 mom. som i RP)

## 59 §

(Som i RP)

## 10 kap.

**Anmälningsskyldighet och inskrivning i data-systemet**

## 60—65 §

(Som i RP)

## 11 kap.

**Ersättningar**

## 66—72 §

(Som i RP)

## 73 §

*Behandlingen av ersättningsärenden vid tingsrätten*

*Tingsrätten skall utan prövning avvisa ett genom ett käromål anhängiggjort skadeståndsyrkande, om ett till samma ärende hänförligt ersättningsärende är anhängigt hos tillståndsmyndigheten.* (Som 2 mom. i RP)

*Den allmänna domstolen avgör utan hinder av 71 och 72 § ersättningsyrkanden baserade på brott som gäller förorening av vattendrag. Miljötillståndsverket skall avvisa ett ersättningsärende utan prövning om det brottmål som ersättningsyrkandet är baserat på är anhängigt hos tingsrätten.* (1 mom. i RP)

Tingsrätten skall underrätta den regionala miljöcentralen och miljötillståndsverket om att ett ersättningsärende gällande förorening av vattendrag har blivit anhängigt.

Tingsrätten och fullföljdsdomstolen kan begära utlåtande av den regionala miljöcentralen eller miljötillståndsverket, om avgörandet av ären-

det förutsätter särskild sakkunskap om miljöskydd eller vattenärenden.

74 §  
(Som i RP)

12 kap.

### Sanering av mark och grundvatten

75—77 §  
(Som i RP)

78 §  
*Sanering av mark*

(1 mom. som i RP)

Sanering av mark på ett förorenat område eller avlägsnande av förorenade marksubstanser för bortforsling och behandling någon annanstans enligt 1 mom. kan emellertid inledas efter anmälan om saken till den regionala miljöcentralen, om

1) det förorenade *områdets storlek och markens föroreningsgrad* har utretts tillräckligt noggrant,

(2 och 3 punkten som i RP)

(3 och 4 mom. som i RP)

79 och 80 §  
(Som i RP)

13 kap.

### Tillsyn och förvaltningstvång

81—83 §  
(Som i RP)

84 §  
*Åtgärder vid överträdelser och försummelse*

Tillståndsmyndigheten eller tillsynsmyndigheten kan

(1—3 mom. punkten som i RP)

4) ålägga *verksamhetsutövaren* att i tillräcklig utsträckning utreda verksamhetens miljöpåverkan, om det finns grundad anledning att misstänka att *den* orsakar förorening i strid med denna lag.

(2—4 mom. som i RP)

85—94 §  
(Som i RP)

95 §

### *Närmare bestämmelser om tillsynen*

Miljöministeriet kan vid behov genom förordning utfärda närmare bestämmelser om *utförande av de inspektioner denna lag förutsätter och om anordnande av tillsyn.*

(2 mom. som i RP)

14 kap.

### **Sökande av ändring och verkställande av beslut**

96—99 §  
(Som i RP)

100 §

### *Besluts verkställbarhet*

(1 mom. som i RP)

*På verkställighet av en tillståndsmyndighets lagakraftvunna beslut om ersättningar fastställda enligt bestämmelserna i 11 kap. eller om nyttjanderätt beviljad med stöd av 49 § och ersättning för den tillämpas vad som är föreskrivet om verkställighet av dom. (Nytt)*

101 §  
(Som i RP)

15 kap.

**Särskilda bestämmelser**102—117 §  
(Som i RP)

16 kap.

**Ikraftträdande**118 §  
(Som i RP)**2.****Lag****om miljötillståndsverken**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

**Allmänna bestämmelser**1 och 2 §  
(Som i RP)

2 kap.

**Personal**3 §  
(Som i RP)

4 §

*Behörighetskrav*

(1—3 mom. som i RP)

För ett miljöråd eller en föredragande som utnämns till ett tjänsteförhållande för viss tid eller att sköta tjänsten som bisyssla gäller samma

behörighetskrav som för den som utses till *en* tjänst.

5 §

(Som i RP)

3 kap.

**Handläggning av ärenden**6—12 §  
(Som i RP)

4 kap.

**Särskilda bestämmelser**13 och 14 §  
(Som i RP)

## 3.

## Lag

## om ändring av vattenlagen

I enlighet med riksdagens beslut

*upphävs* i vattenlagen av den 19 maj 1961 (264/1961) 1 kap. 18 a, 20 a—20 c, 21 a, 22, 22 a, 23, 23 a och 23 b §, 10 kap. 2 a §, 3 § och mellanrubriken före 3 §, 4, 5 och 5 a, 19 och 20 §, 21 § 2 mom., 22 §, 23 § och mellanrubriken före 23 §, 24, 24 a—24 e, 25—27 och 29—32 §, 11 kap. 1 § 5 mom., 13 kap. 8 §, 14 kap. 5, 5 a och 6—8 §, 15 kap., 16 kap. 10, 13 a, 13 b, 16, 17, 29 och 29 a §, 33 § och mellanrubriken före 33 §, 34—37, 37 a, 38, 39, 39 a, 39 b, 40, 41, 41 a—41 f, 42 och 42 a §, mellanrubriken före 43 § och 43 §, 44—48 §, mellanrubriken före 49 § och 49 §, 50 § och mellanrubriken före 50 §, 51 § och mellanrubriken före 51 §, 19 kap. 10 §, 20 kap. 4, 9 och 10 § samt 21 kap. 10 § 2 mom.,

av dessa lagrum 1 kap. 18 a, 20 b och 20 c § samt 10 kap. 2 a och 24 e § sådana de lyder i lag 1416/1994, 1 kap. 20 a, 22 a och 23 a § samt 10 kap. 24 c § sådana de lyder i lagar 87/1993 och 1347/1995, 1 kap. 21 a § sådan den lyder i lag 471/1995, 1 kap. 22 § och 10 kap. 19 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 467/1987, 1 kap. 23 § sådan den lyder i lag 653/1993, 1 kap. 23 b § samt 10 kap. 5 a och 31 § sådana de lyder i nämnda lag 87/1993, 10 kap. 3—5, 20, 23 och 30 § sådana de lyder i nämnda lag 467/1987, 10 kap. 24 § sådan den lyder i lag 553/1994 och nämnda lag 1416/1994, 10 kap. 24 a § sådan den lyder i nämnda lagar 467/1987, 553/1994 och 1416/1994, 10 kap. 24 b § sådan den lyder i nämnda lagar 467/1987 och 553/1994, 10 kap. 24 d § och 19 kap. 10 § sådana de lyder i lag 79/1995, 10 kap. 25 § sådan den lyder i nämnda lagar 467/1987 och 1416/1994, 10 kap. 26 § sådan den lyder i lag 629/1991 och nämnda lag 87/1993, 10 kap. 27 § sådan den lyder i nämnda lagar 467/1987, 553/1994 och 79/1995, 10 kap. 32 § sådan den lyder i nämnda lag 553/1994, 11 kap. 1 § 5 mom. sådant det lyder i lag 739/1994, 13 kap. 8 § och 14 kap. 5 a § sådana de lyder i lag 697/1995, 14 kap. 7 § sådan den lyder i lag 453/1963 samt i nämnda lagar 467/1987 och 653/1993, 14 kap. 8 §, 16 kap. 13 a, 13 b, 33—35, 37, 37 a, 38, 39, 39 a, 39 b, 40, 41, 41 a—41 f, 42, 47 och 48 § sådana de lyder i lag 1015/1993, 15 kap. jämte senare ändringar, 16 kap. 10, 36, 45 och 46 § sådana de lyder delvis ändrade i nämnda lag 1015/1993, 16 kap. 16 § sådan den lyder i nämnda lagar 467/1987 och 1015/1993, 16 kap. 29 a § sådan den lyder i lag 590/1996, 16 kap. 42 a § sådan den lyder i nämnda lagar 1015/1993 och 553/1994, 16 kap. 43 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 697/1995, 16 kap. 49—51 § sådana de lyder i nämnda lagar 1015/1993 och 590/1996, 20 kap. 10 § sådan den lyder i lag 1020/1996 samt 21 kap. 10 § 2 mom. sådan den lyder i lag 948/1997,

*ändras* 1 kap. 9 § 3 mom., 12 § 2—4 mom., 15 §, 15 a § 2 mom., 16 §, 17 § 2 mom., 17 a § 2 mom., 18, 19, 20 och 21 §, 2 kap. 1 § 3 mom., 2 §, 7 § 1 och 3 mom., 12 § 2 och 3 mom., 22 § 2—4 mom., 22 b och 22 c §, 24 § 1 och 3 mom., 25 § 1 och 3 mom., 26 § 1 och 5 mom., 27 § 2 mom., 30 § 2 mom., 31 § 2 mom. och 32 §, 3 kap. 2 § 1 mom., 6 § 2 mom., 7, 11 och 13 § samt 17 § 2 mom., 4 kap. 1 a §, 2 och 3 §, 5 § 2 mom., 6 §, 7 a § 3 mom., 8 a § och 9 § 1 och 3 mom., 5 kap. 9 §, 14 § 2 och 3 mom., 18 § 3 mom., 19 § 2 mom., 29 § 3 mom., 31, 33 och 35 §, 36 § 2 mom., 39 § 1 mom., 41 §, 45 § 3 mom., 48 §, 49 § 1 mom., 53 § 3 mom., 58 §, 59 § 1 mom., 61 § 1 mom., 62 och 64 §, 66 § 1 mom., 67 § 2 och 3 mom., 68 § 1 mom., 76 § 1 och 2 mom., 78 § 1 mom., 85 § 3 mom., 86 § 1 mom., 91 § 2 mom., 92 § 1, 3 och 4 mom., 93 § 3 mom., 96, 99 och 99 a §, 6 kap. 2 och 2 a §, 10 § 1 mom., 11 § 5 mom. och 12 § 2 mom., 7 kap. 2 §, 4 § 2 mom., 8 § 3—5 mom., 9 §, 10 § 3 mom., 11 § 1 mom., 12 § 1 och 2 mom., 13 § 3 och 4 mom., 14 och 15 §, 8 kap. 1 § 1 mom., 3 § 1, 3 och 4 mom., 4 §, 5 § 1 mom., 8 och 10 §, 10 a § 1 och 3 mom., 10 b § 2 och 3 mom., 11 § 2 mom., 13 § 1 mom., 16 § 2 mom., 19 och 20 §, 21 § 4 mom. och 22 §, 9 kap. 2 § 1 mom., 3 § 2 mom., 4 § 1, 2 och 4 mom., 7, 8, 12—14 §, 15 § 2 mom., 16 § 2 mom., 18 § 2 mom., 19 §, 20 § 1 mom., 21 § och 22 § 1 mom., rubriken för 10 kap., 10 kap. 1 § och

mellanrubriken för 1 § samt 2, 6 och 7 §, 8 § 1 mom., 9 och 10 §, 16 § 1 mom. och 17 §, 11 kap. 2, 3 a, och 8 §, 9 § 2 mom., 10 §, 11 § 2 mom., 12 § 1 och 2 mom., 14 a § 2 mom., 14 b §, 15 § 1 mom., 16, 20 och 21 §, 12 kap. 1—3 §, 6 § 2 och 3 mom., 7 § 2 mom., 8 § 2—4 mom., 14, 16, och 18—20 §, rubriken för 14 kap. och 14 kap. 1—4 §, rubriken för 16 kap. och 16 kap. 1 §, 1 a § 2 mom., 2, 3, 5—7 och 7 a §, 8 § 2 mom., 9, 11, 11 a och 11 b §, 11 c § 1 mom., 12 § 1 och 2 mom., 13, 14, 18—22 §, 23 § 1 och 2 mom., 23 a, 24—26 §, 27 § 1 och 3 mom., samt 30—32 §, 17 kap., 18 kap. 1 och 2 §, 3 § 1 och 3 mom., 7 §, 9 a § 2 mom., 10, 11 och 13 §, 19 kap. 5 § och 9 § 2 mom., 20 kap. 2, 3, 5 och 6 §, 8 § 2 mom. och 21 kap. 1—3 och 3 a §, 4 § 2 mom., 6—8 § (*utesl.*), 8 a § 1 mom., 9 och 11—13 §,

av dessa lagrum 1 kap. 12 § 4 mom. och 20 §, 4 kap. 7 a § 3 mom., 5 kap. 85 § 3 mom. och 86 § 1 mom. samt 9 kap. 22 § 1 mom. sådana de lyder i nämnda lag 653/1993, 1 kap. 15 § samt 10 kap. 2 och 7 § sådana de lyder delvis ändrade i nämnda lag 467/1987, 1 kap. 15 a § 2 mom. och 17 a § 2 mom. samt 6 kap. 2 a § sådana de lyder i lag 1105/1996, 1 kap. 17 § 2 mom., 2 kap. 1 § 3 mom., 4 kap. 5 § 2 mom. och 9 § 1 mom., 8 kap. 10 a § 1 och 3 mom. samt 11 kap. 20 § sådana de lyder i nämnda lag 629/1991, 1 kap. 18 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lagar 467/1987 och 1105/1996, 1 kap. 19 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lagar 467/1987 och 1416/1994, 1 kap. 21 § och 7 kap. 13 § 4 mom. sådana de lyder i nämnda lag 453/1963, 2 kap. 12 § 2 och 3 mom., 22 § 2—4 mom., 22 b och 22 c §, 26 § 5 mom. och 27 § 2 mom., 6 kap. 11 § 5 mom., 8 kap. 10 b § 3 mom., 11 kap. 14 a § 2 mom., 14 b och 21 §, 16 kap. 5, 6 och 11 b §, 11 c § 1 mom., 18 och 30 § samt 18 kap. 9 a § 2 mom., 10, 11 och 13 § sådana de lyder i nämnda lag 553/1994, 2 kap. 26 § 1 mom. sådant det lyder i lagar 606/1982 och 750/1996, 3 kap. 13 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 653/1993, 4 kap. 1 a, 3 och 8 a §, 6 kap. 12 § 2 mom., 9 kap. 15 § 2 mom. och 18 § 2 mom., 16 kap. 7 a §, 20 kap. 5 § samt 21 kap. 3 a § sådana de lyder i lag 646/1992, 4 kap. 2 § och 10 kap. 6 § sådana de lyder i nämnda lagar 467/1987 och 646/1992, 4 kap. 6 § sådan den lyder i nämnda lag 1416/1994, 5 kap. 18 § 3 mom., 19 § 2 mom., 35 §, 36 § 2 mom., 41 § och 78 § 1 mom. sådana de lyder i lag 649/1976, 5 kap. 49 § 1 mom., 59 § 1 mom. och 62 §, 16 kap. 22 § samt 18 kap. 7 § sådana de lyder i lag 236/1989, 5 kap. 91 § 2 mom., 8 kap. 10 b § 2 mom., 12 kap. 16 och 20 §, 19 kap. 9 § 2 mom., 20 kap. 8 § 2 mom. samt 21 kap. 12 § sådana de lyder i nämnda lag 79/1995, 5 kap. 99 § sådan den lyder i nämnda lagar 649/1976 och 1347/1995, 5 kap. 99 a §, 7 kap. 11 § 1 mom. och 13 § 3 mom. samt 21 kap. (*utesl.*) 8 a § 1 mom. sådana de lyder i nämnda lag 1347/1995, 6 kap. 2 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 629/1991, 7 kap. 8 § 3—5 mom., 10 kap. 16 § 1 mom. och 11 kap. 8 § 2—4 mom. sådana de lyder i lag 1278/1996, 8 kap. 1 § 1 mom., samt 16 kap. 11 § och 23 § 2 mom. (*utesl.*) sådana de lyder i nämnda lag 467/1987, 9 kap. 7 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 1347/1995, 9 kap. 8 § sådan den lyder i nämnda lag 750/1996, 9 kap. 16 § 2 mom. sådant det lyder i nämnda lag 87/1993, 11 kap. 2 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 739/1994, 11 kap. 3 a § och 14 kap. 1 § sådana de lyder i nämnda lag 739/1994, 11 kap. 8 § sådan den lyder i nämnda lagar 467/1987 och 553/1994, 11 kap. 15 § 1 mom. sådant det lyder i lag 795/1996, 12 kap. 19 § sådan den lyder i nämnda lagar 453/1963 och 79/1995 samt i lag 605/1982, 16 kap. 1 och 7 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 553/1994, 16 kap. 1 a § 2 mom. och 23 a § sådana de lyder i lag 470/1994, 16 kap. 2 och 3 §, 27 § 1 och 3 mom. samt 21 kap. 6 § sådana de lyder i nämnda lag 1015/1993, 16 kap. 11 a § sådan den lyder i nämnda lagar 553/1994 och 79/1995, 16 kap. 13 § sådan den lyder i nämnda lagar 1015/1993 och 590/1996, 16 kap. 14 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 308/1990, 16 kap. 20 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lagar 308/1990 och 1015/1993, 16 kap. 21 § sådan den lyder i nämnda lagar 467/1987 och 308/1990, 16 kap. 24 § sådan den lyder i nämnda lagar 453/1963, 467/1987, 553/1994 och 79/1995, 16 kap. 25 § sådan den lyder i nämnda lagar 1015/1993 och 79/1995, 16 kap. 32 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 427/1970 och nämnda lag 553/1994, 17 kap. jämte senare ändringar, 18 kap. 1 § sådan den lyder i nämnda lagar 467/1987 och 79/1995, 18 kap. 2 § och 3 § 1 och 3 mom. sådana de lyder i nämnda lag 308/1990, 19 kap. 5 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 948/1997, 20 kap. 2 § så-

dan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 1020/1996, 20 kap. 6 § sådan den lyder i nämnda lagar 646/1992 och 1015/1993, 21 kap. 1 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 79/1995, 21 kap. 3 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 414/1984 och nämnda lag 629/1991, 21 kap. 4 § 2 mom. sådant det lyder i nämnda lag 414/1984, 21 kap. 7 § sådan den lyder i lag 468/1987, 21 kap. 8 § *sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lagar 467/1987 och 1347/1995*, 21 kap. 9 § sådan den lyder i lag 705/1993 och i nämnda lag 1015/1993, 21 kap. 11 § sådan den lyder i nämnda lagar 468/1987, 553/1994 och 79/1995 samt 21 kap. 13 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1416/1994, samt

*fogas till 2 kap. en ny 1 a §, till 10 kap. en ny mellanrubrik före 6 §, till 12 kap. en ny 11 § i stället för den 11 § som upphävts genom lag 467/1987 samt till 21 kap. nya 2 a, 3 b och 4 a §, som följer:*

1 kap.

**Allmänna stadganden**

9, 12, 15, 15 a, 16, 17, 17 a, 18 och 19—21 §  
(Som i RP)

2 kap.

**Allmänna stadganden om byggande i vattendrag**

1, 1 a, 2, 7, 12, 22, 22 b, 22 c, 24—27 och 30—  
32 §  
(Som i RP)

3 kap.

**Tillgodogörande av vattenkraft**

2, 6, 7, 11, 13 och 17 §  
(Som i RP)

4 kap.

**Farleder och andra områden för samfärdsel i vatten**

1 a, 2, 3, 5, 6, 7 a, 8 a och 9 §  
(Som i RP)

5 kap.

**Virkesflottning**

9, 14, 18, 19, 29, 31, 33, 35, 36, 39, 41, 45, 48,  
49, 53, 58, 59, 61, 62, 64, 66, 67, 68, 76, 78, 85,  
86, 91—93, 96, 99 och 99 a §  
(Som i RP)

6 kap.

**Dikning**

2, 2 a och 10—12 §  
(Som i RP)

7 kap.

**Vattenståndsreglering**

2, 4 och 8—15 §  
(Som i RP)

8 kap.

**Vattenreglering**

1, 3—5, 8, 10, 10 a, 10 b, 11, 13, 16, 19 och 20—  
22 §  
(Som i RP)

9 kap.

**Avledande av vatten för användning såsom vätska och tagande av grundvatten**2, 3, 4 och 7 §  
(Som i RP)

8 §

(1 mom. som i RP)

Tillstånd till en åtgärd som avses i 1 mom. får dock inte meddelas, om åtgärden leder till att vattentillgången till förfång för bosättningen och näringslivet förhindras eller försvåras på ett vidsträckt område eller åtgärden har andra, med följderna i 2 kap. 5 § jämförbara följder för miljöns funktioner eller naturförhållandena och verkningarna av förändringen inte kan förhindras genom arrangemang i samband med åtgärden. Detsamma gäller åtgärder som har den följden att grundvattnet på ett viktigt eller för vattenansaffning lämpligt annat grundvattenområde kan bli farligt för hälsan eller dess kvalitet annars försämras väsentligt *eller som kan få andra följder som nämns i 8 § miljöskyddslagen.*

12—16 och 18—22 §  
(Som i RP)

10 kap.

**Ledande av avloppsvatten**1, 2, 6—10, 16 och 17 §  
(Som i RP)

11 kap.

**Ersättningar**2, 3 a, 8—12, 14 a, 14 b, 15, 16, 20 och 21 §  
(Som i RP)

12 kap.

**Särskilda bestämmelser**1—3, 6—8, 11, 14, 16 och 18—20 §  
(Som i RP)

14 kap.

**Allmänna bestämmelser om myndigheter**1—4 §  
(Som i RP)

16 kap.

**Handläggning av ansökningsärenden i miljö-  
tillståndsverket**1, 1 a, 2, 3, 5—7, 7 a, 8, 9, 11, 11 a—11 c, 12—  
14, 18—23, 23 a, 24—27 och 30—32 §  
(Som i RP)

17 kap.

**Ändringssökande***Sökande av ändring i miljötillståndsverkets beslut*

1 §

(1 mom. som i RP)

Ändring i ett beslut som miljötillståndsverket har fattat med stöd av denna lag får sökas av

(1 punkten som i RP)

2) en registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och *inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna framträder,*

3) *den kommun där verksamheten är placerad och andra kommuner inom vars område verksamhetens miljökonsekvenser framträder,*

4) *den regionala miljöcentralen samt den kommunala miljövårdsmyndigheten i den kommun där verksamheten är placerad och i kommu-*

*nerna inom det område som påverkas av verksamheten, och*

*5) andra i 16 kap. 28 § 1 mom. nämnda myndigheter som bevakar det allmännas intresse. (Ny)*

## 2 §

Besvär skall av miljötillståndsverket för bemötande delges de parter och i 16 kap. 28 § nämnda myndigheter som berörs av besvären. Delgivningen av besvären skall ske så som föreskrivs i lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966), *om detta inte är uppenbart onödigt*. Miljötillståndsverket skall samtidigt uppge var besvärshandlingarna finns tillgängliga samt var skriftliga bemötanden kan inlämnas inom den tid som har utsatts för bemötande.

(2 mom. som i RP)

*Sökande av ändring i en kommunal miljövårdsmyndighets beslut*

## 3 §

(1 mom. som i RP)

De handlingar som ansluter sig till besvären skall vara offentligt framlagda i kommunen under minst 30 dagar efter utgången av besvärstiden. Den kommunala miljövårdsmyndigheten skall för avgivande av bemötande delge parterna besvären så som föreskrivs i lagen om delgivning i förvaltningsärenden, *om detta inte är uppenbart onödigt*. Samtidigt skall den kommunala miljövårdsmyndigheten uppge var besvärshandlingarna finns tillgängliga samt var skriftliga bemötanden kan inlämnas inom den tid som har utsatts för bemötande.

(3 mom. som i RP)

*Sökande av ändring i beslut vid dikningsförrättning*

## 4 §

(Som i RP)

## 5 §

(Som 6 § i RP)

**Grundbesvär (Ny)**

## 6 §

(Som 5 § i RP)

*Hur beslut av Vasa förvaltningsdomstol skall meddelas och sökande av ändring i besluten*

## 7 och 8 §

(Som i RP)

## 9 §

(1 mom. som i RP)

*Vad som bestäms i 1 mom. om ställande av säkerhet gäller inte staten och dess inrättningar och inte heller kommuner och samkommuner. (Nytt)*

## 10 §

(Som i RP)

**Särskilda bestämmelser**

## 11—13 §

(Som i RP)

## 18 kap.

**Syneförrättning och slutsyn**

## 1—3, 7, 9 a, 10, 11 och 13 §

(Som i RP)

## 19 kap.

**Dikningsförrättning**

## 5 och 9 §

(Som i RP)

20 kap.

**Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten**2, 3, 5, 6 och 8 §  
(Som i RP)

21 kap.

**Särskilda stadganden**1, 2, 2 a, 3, 3 a, 3 b, 4, 4 a, 6 och 7 §  
(Som i RP)

8 §

Miljöförvaltningsverket skall underrätta *fastighetsregisterföraren* om ett lagakraftvunnet beslut genom vilket meddelats rätt att på annans mark anlägga bädd eller uppföra annan anläggning, sätta annans område varaktigt under vatten, använda vattenkraft som tillhör annans *fastighet eller samfällt område* eller annars fortgående tillgodogöra sig annans fasta egendom. Detsamma gäller ett beslut genom vilket något område har avsatts till skyddsområde eller nyttjandet av området annars begränsats. *En anteckning om beslutet skall föras in i fastighetsregistret. Fastighetsregisterföraren skall vid behov på ansökan förordna att fastighetsförrättning skall verkställas och de omständigheter som anteckningen förutsätter därvid utredas. På förrätt-*

*ningen tillämpas bestämmelserna om fastighetsbestämning i fastighetsbildningslagen.*

Vad som föreskrivs i 1 mom. gäller inte rätt att lägga dike, vattenledning eller avlopp på annans mark eller att hålla påle, bom, fäste, brokista eller annan därmed jämförlig mindre anordning eller anläggning på annans område, ej heller annan (*utesl.*) nyttjanderätt eller begränsning av nyttjande *som hänför sig till endast en obetydlig del av en fastighet.*

(3 mom. *utesl.*)

*Det som föreskrivs ovan i denna paragraf om underrättelse skall iakttagas när de förhållanden som föranlett anteckningen ändrats genom ett lagakraftvunnet beslut av miljöförvaltningsverket.* (4 mom. i RP)

Behövs en i 1 mom. nämnd fastighetsförrättning för en utredning som är viktig från allmän synpunkt, hålls förrättningen på statens bekostnad. I annat fall betalas kostnaderna för förrättningen av den som meddelats den rättighet som skall antecknas i fastighetsregistret eller på vars ansökan nyttjandet av fastigheten har begränsats.

8 a, 9 och 11—13 §  
(Som i RP)

---

 I kraftträdelsebestämmelsen  
(Som i RP)
 

---

**14.****Lag****om ändring av 134 och 153 § markanvändnings- och bygglagen**

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i markanvändnings- och bygglagen av den 5 februari 1999 (132/1999) 134 § 5 mom. och 153 § 3 mom. som följer:

134 §  
(Som i RP)

153 §  
Ibruktagande av byggnader

byggnaden inte tas i bruk förrän tillståndet har vunnit laga kraft. (Nytt)

-----  
Om det behövs tillstånd enligt miljöskyddslagen ( / ) för verksamheten i en byggnad, får

-----  
Ikraftträdelsebestämmelsen  
(Som i RP)

## 26.

### Lag

#### om ändring av 1 och 26 § lagen om fri rättegång

I enlighet med riksdagens beslut ändras i lagen den 2 februari 1973 om fri rättegång (87/1973) 1 § 1 mom. och 26 § 2 mom., av dessa lagrum 1 § 1 mom. sådant det lyder delvis ändrat i lagar 105/1998 och 900/1998 och 26 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1021/1993, som följer:

1 §  
(Som i RP)

len (utesl.) får ändring sökas endast om högsta domstolen beviljar besvärstillstånd. (Nytt)

26 §

-----  
I avgöranden som avses i 23 § 1 mom. och i 24 § och som givits av hovrätten eller jorddomsto-

-----  
Ikraftträdelsebestämmelsen  
(Som i RP)

#### Utskottets förslag till uttalanden

- 1 Riksdagen förutsätter att regeringen ger akt på hur miljöskyddslagstiftningen fungerar och, om uppföljningen ger anledning till det, fortsätter att utveckla lagstiftningen med målet inställt på att alla tillståndsärenden som handläggs av statliga myndigheter skall kunna koncentreras till en enda myndighet. Därtill bör regeringen klarlägga hur bestämmelserna om ändringssökande och ersättning fungerar och vid behov lägga fram förslag om ändring av dem.
- 2 Riksdagen förutsätter att hela personalen på miljö tillståndsmyndigheterna ges

utbildning i den nya miljöskyddslagstiftningen och den övergripande syn som enligt den nya lagstiftningen skall anläggas på miljökonsekvenserna.

- 3 Riksdagen förutsätter att det i den förordning som utfärdas med stöd av miljöskyddslagen tas in bestämmelser om
  - att det i varje miljö tillståndsbeslut skall anges vad 56 § miljöskyddslagen innehåller,
  - att de miljöarrangemang som företagen frivilligt vidtagit skall beaktas i kontrollen enligt 46 § miljöskyddslagen och

*- att anslutning till energisparavtal  
skall beaktas när tillståndsvillkor utfär-  
das i enlighet med 43 § miljöskyddsla-  
gen.*

Helsingfors den 30 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst  
vordf. Tytti Isohookana-Asunmaa /cent  
medl. Rakel Hiltunen /sd  
Susanna Huovinen /sd  
Marjukka Karttunen-Raiskio /saml  
Tarja Kautto /sd  
Riitta Korhonen /saml  
Esko Kurvinen /saml

Kari Kärkkäinen /fkf  
Jari Leppä /cent  
Hanna Markkula-Kivisilta /saml  
Rauha-Maria Mertjärvi /gröna  
Margareta Pietikäinen /sv (delvis)  
Pia Viitanen /sd  
Pekka Vilkuna /cent.

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/1999 rd

### Regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen

*Till miljöutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 1 oktober 1999 en proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen (RP 84/1999 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till miljöutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Simo Mäkinen och regeringssekreterare Mika Seppälä, miljöministeriet
- lagstiftningsrådet Marja Ekroos och specialsakkunniga Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet

- presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg
- miljöjuristen Leena Eränkö, Finlands Kommunförbund
- direktör Markku Tornberg, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- vice ordförande, vattendomaren Antero Iivainen och styrelseledamoten, vattenöverdomstolsrådet Jukka Mattila, Finlands Specialdomare r.f.
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori
- juris doktor, docenten Pekka Vihervuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

#### PROPOSITIONEN

Det huvudsakliga syftet med propositionen är att förenhetliga miljöskyddslagstiftningen och att se över tillståndssystemet för miljöförorenande verksamhet. Regeringen föreslår en miljöskyddslag, det vill säga en övergripande lag om motverkande av förorening av miljön. Reformen avser att bygga upp ett enhetligt miljö tillståndssystem. Beslutsprocessen för miljö- och vattentillstånd revideras. Vattendomstolarna föreslås bli indragna och merparten av deras åligganden i vattenfrågor förs över till de nya miljö tillståndsverken. De nya verken skall ock-

så avgöra tillståndsärenden med ytterst betydande miljökonsekvenser. En avsevärd del av miljö tillstånden kommer dock alltså att behandlas av miljöcentralerna.

Propositionen hänger samman med direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar från Europeiska unionens råd.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2000.

I avsnittet om lagstiftningsordningen behandlar regeringen utifrån 16 och 91 § regeringsformen indragningen av vattendomstolarna och de nya miljötillståndsverken som inrättas i stället samt sambandet mellan 14 a § 2 mom. regeringsformen och propositionen. I motiveringen till

lagstiftningsordningen nämns också befogenheterna att utfärda förordning och möjligheterna att medge undantag från förordningen. Vidare nämns att bestämmelserna om ersättning för vattenföreningar ses över. I motiveringen kommer regeringen fram till att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### **Befogenhet att utfärda förordning**

##### *Allmänna utgångspunkter*

Ett särdrag i den gällande miljölagstiftningen är att en betydande del av detaljbestämmelserna ingår i författningar på lägre nivå än lag. Bara under luftvårdslagen finns det nästan trettio författningar av denna typ. Många av författningarna på lägre nivå grundar sig på detaljerade EG-direktiv om miljöskyddet. Enligt EG-domstolens rättspraxis krävs det emellertid vanligen att bestämmelserna i detalj förs in i den nationella lagstiftningen.

Också förslaget till miljöskyddslag grundar sig till väsentliga delar på statsrådets befogenhet att utfärda förordningar. Vissa av dem gäller eller tangerar två av de författningsskyddade grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen, egendomsskyddet i 12 § regeringsformen och näringsfriheten i 15 § regeringsformen. De bestämmelser som utfärdas med stöd av befogenheterna bygger självfallet på miljöskyddsmålet i 14 a § regeringsformen. Men denna omständighet inverkar inte på den konstitutionella bedömningen av om delegeringen av lagstiftningsmakten är tillåten eller inte.

Enligt vedertagen lagstiftningspraxis har befogenheten att utfärda förordningar kunnat delegeras till statsrådet med hjälp av ett bemyndigande. Delegeringen kan dock inte gälla saker som enligt grundlagen skall bestämmas genom en lag. Den viktigaste gruppen i detta hänseende

är de grundläggande fri- och rättigheterna. De kan inte inskränkas eller regleras på lägre nivå än lag (GrUB 25/1994 rd, s. 6). När rätten att delegera lagstiftningsmakt bedöms har grundlagsutskottet på senare tid fäst stort avseende vid att bemyndigandet skall vara exakt och avgränsas noggrant (t.ex. GrUU 15/1993 rd, GrUU 1/1996 rd, GrUU 12/1996 rd, GrUU 15/1996 rd och GrUU 19/1996 rd).

Utgångspunkten är densamma i 80 § i den nya grundlagen. Enligt paragrafen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Men bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag skall dock utfärdas genom lag.

##### *Förslaget till miljöskyddslag, 10 §*

Enligt 10 § i den föreslagna miljöskyddslagen kan statsrådet, enligt vad som bestäms i 2 kap. genom förordning utfärda behövliga bestämmelser om hindrande och minskning av förorening av miljön. När förordningar utfärdas skall också hänsyn tas till det som föreskrivs i 4—6 § om de allmänna principerna för verksamhet som medför risk för förorening, allmänna skyldigheter för verksamhetsutövaren och val av plats för verksamheten.

Den föreslagna 10 § är inget självständigt bemyndigande att utfärda förordningar utan hänför sig till de särskilda bestämmelserna om bemyndigande i 2 kap. och är i sista hand en inskränkande bestämmelse om de allmänna grunder-

na för befogenheter att utfärda förordning. De enskilda befogenhetsbestämmelserna kopplas i 10 § begreppsmässigt till förebyggande eller minskning av miljöförorening. Förorening av miljön definieras i 3 § 1 mom. 1 punkten. Definitionen inskränker det tillåtna innehållet i enskilda förordningar, vilket innebär att bestämmelser kan utfärdas genom förordning bara för att förebygga och minska förorening av miljön inom ramen för denna definition. Utskottet finner det viktigt att olägenhet, skada osv. ytterligare preciseras i definitionen i 1 punkten, till exempel med hjälp av betydelse- eller väsentlighetsattribut.

Utifrån de enskilda befogenhetsbestämmelserna kan förordningarna gälla miljö kvalitet och utsläpp (11 §), vissa verksamheter (12 §), motorfordon, arbetsmaskiner och anordningar (13 §), marken (14 §) och ämnen, preparat och produkter (15 §). Därtill har statsrådet enligt 16 § ett generellt bemyndigande att genomföra Europeiska gemenskapens miljöskyddsregler.

### *Befogenhetsbestämmelserna i 2 kap. i förslaget till miljöskyddslag*

De föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning är generellt utformade med en omfattande räckvidd. Vissa av dem kan dock betecknas som tekniska. Exempel på dessa är bemyndigandet i 14 § att genom förordning utfärda bestämmelser om de högsta tillåtna halterna skadliga ämnen och förorenad mark samt bemyndigandet i 18 § att genom förordning utfärda bestämmelser om hushållsavlöpsvatten.

Bemyndigandena i 11 § är skenbart öppna men innehållet i bemyndigandet att utfärda förordningar preciseras enligt utskottets uppfattning i tillräckligt hög grad i konstitutionellt hänseende tack vare bestämmelserna om allmänna grunder i 10 §. Detsamma gäller 12 § med i och för sig mer begränsade befogenheter. Befogenheterna i 16 § blir däremot osjälvständiga genom Europeiska gemenskapens rättsakter och Finlands internationella förpliktelser.

I 13 § ingår ett öppet bemyndigande att genom förordning förbjuda eller begränsa utsläppande på marknaden av arbetsmaskiner eller

anordningar eller användningen av dem. Bestämmelsen avser särskilt att begränsa buller och avgasutsläpp. Enligt uppgifter till utskottet är bemyndigandet avsett att vara kopplat till villkoret i slutet av 2 mom., där det sägs att detta skall krävas enligt Europeiska gemenskapens rättsakter. Med denna ändring medför lagförslaget inga konstitutionella problem.

Med stöd av 15 § kan begränsning av eller förbud mot tillverkning, import, utsläppande på marknaden, export, överlåtelse eller användning av ett ämne, ett preparat eller en produkt införas. Befogenheten att utfärda förordning är kopplad till särskilda villkor i anknytning till olägenheter för hälsan eller miljön. Enligt uppgifter till utskottet gäller bemyndigandet bara bränslen och vissa andra ämnen. Att bestämmelsen inte har precisats i högre grad beror på att avsikten är att nya förordningar om liknande ämnen i förekommande fall skall kunna utfärdas utan att bemyndigandet i lag utvidgas.

Utskottet anser att bemyndigandet måste preciseras för att lagförslaget på denna punkt skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. En precisering betyder att de typiska ämnen, preparat och produkter som bestämmelsen gäller bör nämnas i lagtexten. Därtill bör det finnas inskrivet i bestämmelsen att bemyndigandet kan utvidgas till att omfatta andra ämnen, preparat och produkter. Då måste skadliga effekter av användningen beskrivas i paragrafen.

### *Tillståndsplikt*

Också bestämmelserna om miljö tillstånd förfaller att i viktiga delar vara beroende av delegering i 28 § 1 mom. Enligt förslaget kräver verksamhet som medför risk för förorening av miljön tillstånd. Närmare bestämmelser om tillståndspliktig verksamhet utfärdas genom förordning. En förteckning över verksamheterna ingår i 1 § i utkastet till miljöskyddsförordning.

I 3 § 1 mom. 2 punkten definieras verksamhet som medför risk för förorening av miljön som inrättande eller användning av en anläggning eller användning av ett område eller anordnande av en verksamhet på ett sätt som kan leda till förorening av miljön. Begreppet förorening av

miljön definieras i 1 punkten. Dessa fixpunkter har enligt utskottets åsikt på grund av den allmänna systematiken i lagen att göra med 28 § och detta medför att den rättsliga grunden på lagnivå är konstitutionellt relevant, om tillståndsplikten regleras i detalj genom förordning.

Men för att bestämmelserna skall vara mer åskådliga kan det dock övervägas om de uppräknade verksamheterna i 1 § i utkastet till miljöskyddsförordning borde nämnas redan i 28 § och om denna typ av aktiviteter borde göras tillståndspliktiga i lag, till exempel enligt vad som närmare föreskrivs genom förordning. På så sätt skulle lagen uttrycka huvudregeln för tillståndsplikt vid verksamheterna men indikera att tillståndsplikten slutligt utformas först genom förordning.

### **Kommunala miljöskyddsföreskrifter**

I 19 § föreskrivs om kommunala miljöskyddsföreskrifter. Dessa författningsfrågor har kopplingar till kravet på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna skall skrivas in i lag och dessutom vara exakta och noggrant avgränsade (jfr GrUU 38/1998 rd). Med avseende på 80 § 2 mom. i den nya grundlagen är det av betydelse att den nya grundlagen inte avsåg att i någon väsentlig grad ändra det rådande rättsläget, det vill säga att kommunerna sedan gammalt haft en begränsad lagstiftningsmakt (RP 1/1998 rd, s. 134).

De kommunala miljöskyddsföreskrifterna skall kunna utfärdas utifrån lokala behov och de kan gälla annat än tillståndspliktig verksamhet. Därmed kan man utgå från att de "särskilda skäl" som avses i den nya grundlagen är för handen och att innebörden i sak inte kräver en lag eller en förordning. Miljöskyddsföreskrifterna skall komplettera lagen. Deras tillåtna innehåll läggs således i första hand fast av det övriga materiella innehållet i detta lagförslag. Också proportionalitetsprincipen, en allmänt tillämpad princip inom bl.a. förvaltningen, kan påverka deras innehåll. Utskottet finner det viktigt att föreskrifterna därtill på samma sätt som 10 § direkt kopplas till förebyggande och minskning av förore-

ning av miljön och därmed också till definitionen på förorening av miljön i 3 §.

På grundval av den föreslagna lagtexten avgränsas inte räckvidden för miljöskyddsföreskrifterna särskilt noggrant, eftersom hela lagförslaget och även 19 § till stor del bygger på generella bestämmelser, som ofta är flexibelt formulerade. Enligt 96 § 4 mom. skall ett beslut om godkännande av miljöskyddsföreskrifter hänskjutas till en oberoende domstol för tolkning. Innehållet i dessa flexibla normer kan sedan bli vedertagen rättspraxis, i sista hand utifrån tolkningar av högsta förvaltningsdomstolen. Dessa synpunkter motiverar enligt utskottets uppfattning att bestämmelserna i 19 § om miljöskyddsföreskrifter är något mer allmänt formulerade än vad som är kravet på exakthet för bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt efter reformen av dessa (jfr GrUU 38/1998 rd).

Enligt 5 mom. skall de kommunala miljöskyddsföreskrifterna inte tillämpas om de strider mot "denna lag eller mot bestämmelser som har utfärdats med stöd av den ". Förslaget är på grund av det begränsade tillämpningsområdet ett problem i relation till 92 § 2 mom. regeringsformen och 107 § i den nya grundlagen, där det rent allmänt föreskrivs om förhållandet mellan författningar på lägre nivå och lagar (också grundlagen). Utskottet ifrågasätter nyttan med att ta in en så här vilseledande bestämmelse i lagen.

### **Förhållandet mellan tillståndsvillkor och förordningar**

Enligt 41 § 1 mom. i den föreslagna miljöskyddslagen skall miljötillstånd beviljas om verksamheten uppfyller kraven i lagen och förordningar. Därtill skall tillståndet innehålla nödvändiga villkor om förebyggande av förorening (43 §) och om eventuella andra saker (44—49 §). I detta hänseende medför tillståndsvillkoren i förslaget inga problem i förhållande till lagbundenhetsprincipen inom förvaltningen, som innebär att också den här typen av föreskrifter bör grunda sig på lag eller en förordning som utfärdas med stöd av en lag. Enligt lagbundenhetsprincipen kan med andra ord en tillståndsmyn-

dighet inte ha någon självständig, av lagstiftningen oberoende befogenhet att utfärda föreskrifter vare sig i samband med tillstånd eller fristående från ett tillståndsförfarande (jfr GrUU 15/1993 rd, s. 3, andra spalten). Att ordna frågan på detta sätt skulle medföra problem också med avseende på hur den grundlagsfästa rättigheten i 16 § 1 mom. för var och en att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid en domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan skall infrias.

Med stöd av 51 § får en tillståndsmyndighet utfärda tillståndsvillkor som är strängare än ett specificerat miljöskydds krav i en förordning som har utfärdats med stöd av miljöskyddslagen eller avfallslagen för att förutsättningarna för tillstånd skall uppfyllas, för att tillgodose ett miljö kvalitetskrav i en förordning och för att skydda vatten. När det gäller att skydda vatten innehåller 2 mom. ytterligare villkor. Det handlar således här om att tillståndsmyndigheten i enskilda fall av tillstånd får rätt att avvika från förordningen. Utskottet menar att ett sådant förslag klart strider mot grundlagen.

Förslaget har vissa beröringspunkter med 10 kap. 24 c § i den gällande vattenlagen och med 15 § 4 mom. luftvårdslagen. I motiveringen till propositionen anger regeringen att 51 § behövs för de fall då miljöskydds kravet specificeras i förordningen antingen numeriskt eller anges exakt på något annat sätt. Utskottet menar att det i propositionen uttalade och i och för sig förstaeliga behovet av normreglering kan beaktas på ett i konstitutionellt hänseende klanderfritt sätt till exempel, om tillståndsmyndighetens rätt att utfärda strängare bestämmelser i 51 § bara kopplas till fall där det av de miljöskydds krav som utfärdas genom förordning direkt framgår att kravet är avsett att vara ett minimikrav. Ett annat sätt att ordna saken är att redan i miljöskyddslagen (och i avfallslagen) visa vilka förordningsbestämmelser utfärdade med stöd av bemyndigandet i lagen som hör till de minimikrav inom miljöområdet som en tillståndsmyndighet för strängare tillståndsvillkor har rätt att utfärda i enskilda fall. Om inte lag-

förslaget preciseras på denna punkt kan det inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 56 § skall en senare förordning följas i stället för ett tillstånd, om bestämmelserna med stöd av förordningen är strängare än villkoren i ett tillstånd eller i bestämmelser om tillståndens giltighet eller justering av det som avviker från tillståndet. Varaktigheten i beslutet om miljö tillstånd är vanligen av ekonomisk betydelse för verksamhetsidkaren. Sett i detta perspektiv medför 56 § vissa problem. Problemen blir dock mindre om man tar hänsyn till att befogenheter na i lagen att utfärda förordning begränsar sig till förebyggande och minskning av förorening av miljön och att målen kan nås med hjälp av förordning men gradvis och med undvikande av stora omställningar. Utskottet menar dock att innehållet i 56 § på behörigt sätt bör nämnas i tillståndsbeslutet.

### Överföring av ledamöter vid vattendomstolarna

I propositionen föreslår regeringen att vattendomstolarna dras in. Utifrån 21 § i 28:e lagförslaget flyttas vattenrättsdomarna vid vattendomstolarna till motsvarande direktörs- och miljö rådstjänster vid miljö tillståndsverken utan att tjänsterna utlyses. Enligt samma förfarande överförs och utnämns vattendomstolarnas vattenrättsingenjörer och vattenrättslimnologer till miljö rådstjänster vid miljö tillståndsverken.

Detta förslag är konstitutionellt viktigt, eftersom en domare enligt 91 § 1 mom. inte får flyttas över till en annan tjänst utan eget samtycke, utom då en förflyttning beror på en ombildning av domstolsväsendet. Motsvarande bestämmelse ingår i 103 § 1 mom. i den nya grundlagen.

Grundlagsutskottet behandlade förflyttning av domare i samband med indragningen av om sättningskatterätten (GrUU 3/1994 rd). I utlåtandet anser grundlagsutskottet att grundlagen inte avser att en domare i samband med ombildning av domstolsväsendet alltid har rätt att kvarstå i en tjänst som är förknippad med den för en domartjänst karakteristiska rätten att kvarstå i tjänsten. Förflyttning av domare regleras av 47

§ statstjänstemannalagen. De tjänster som enligt propositionen kommer att finnas vid miljötillsynsmyndigheterna innefattar den typ av tillsynsärenden som för närvarande handläggs av vattendomstolarna. Tjänsterna är klart och tydligt den typ av tjänster som kan tänkas vara lämpliga för ledamöter vid vattendomstolarna. Förslaget är acceptabelt och korrekt när det gäller motiven, och det kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning.

### Inspektionsrätt

I 83 § i förslaget till miljöskyddslag ingår bestämmelser om bland annat inspektionsrätt. Enligt 3 mom. får åtgärder inte vidtas på hemfridskyddade platser, om de inte är nödvändiga för att skydda liv, hälsa, egendom eller miljö. Med anledning av detta påpekar utskottet att ett villkor för att åtgärder skall få vidtas på hemfridskyddade platser med stöd av 8 § regeringsformen är att åtgärderna är nödvändiga för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Förslaget bör samordnas med grundlagen på denna punkt.

Med stöd av 95 § 1 mom. har miljöministeriet rätt att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om nödvändiga inspektioner. På grundval av inspektionsbefogenheternas kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna anser utskottet det konstitutionellt korrekt att befogenheten att utfärda förordningar också språkligt inskränks till omständigheter i anknytning till det tekniska genomförandet av inspektioner.

Med stöd av 95 § 1 mom. har miljöministeriet rätt att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om nödvändiga inspektioner. På grundval av inspektionsbefogenheternas kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna anser utskottet det konstitutionellt korrekt att befogenheten att utfärda förordningar också språkligt inskränks till omständigheter i anknytning till det tekniska genomförandet av inspektioner.

### Utlåtande

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 13, 15, 51 och 83 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 23 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml  
 vordf. Riitta Prusti /sd  
 medl. Tuija Brax /gröna  
 Tarja Filatov /sd  
 Esko Helle /vänst  
 Gunnar Jansson /sv  
 Jouko Jääskeläinen /fkf  
 Paula Kokkonen /saml

Jouni Lehtimäki /saml  
 Hannes Manninen /cent (delvis)  
 Pekka Nousiainen /cent  
 Heli Paasio /sd  
 Osmo Puhakka /cent  
 Petri Salo /saml  
 Arto Seppälä /sd.

**LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/1999 rd****Regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen***Till miljöutskottet***INLEDNING****Remiss**

Riksdagen remitterade den 1 oktober 1999 regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen (RP 84/1999 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande i frågan till miljöutskottet.

**Sakkunniga**

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Simo Mäkinen och regeringssekreterare Mika Seppälä, miljöministeriet
- sakkunniga Eija Siitari-Vanne och lagstiftningsrådet Marja Ekroos, justitieministeriet
- kanslichef Ilkka Rautio, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitierådet Juhani Wirilander, högsta domstolen
- lagman Kyösti Karttunen, Björneborgs tingsrätt
- förvaltningsrådet Pekka Vihervuori, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomaren vid länsrätten Veijo Luomanen, länsrätten i Åbo och Björneborgs län
- vattenöverdomare Pekka Kainlauri, vattenöverdomstolen
- vattenrättsdomare Seppo Räisänen, Östra Finlands vattendomstol
- vattenrättsdomare Jukka Hölttä, Västra Finlands vattendomstol
- vattenrättsdomare Aino Turpeinen, Norra Finlands vattendomstol

- miljöskyddschef Juhani Mäki, Mellersta Finlands miljöcentral
- direktör Leena Saviranta, Nylands miljöcentral
- vicehäradshövding Elina Lampi-Fagerholm, Finlands Advokatförbund
- miljösakkunnige Vesa Valpasvuo, Finlands Kommunförbund
- naturskyddschef Ilpo Kuronen, Finlands Naturskyddsförbund r.f.
- avdelningschef Jukka Luokkamäki, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- vice ordföranden, länsrättsdomare Tuomas Lehtonen, Länsrättsdomarna r.f.
- vice ordföranden, vattenrättsdomare Antero Iivanainen och styrelsemedlemmen, vattenöverdomstolsrådet Jukka Mattila, Finlands Specialdomare r.f.
- fullmäktigeledamoten, vattenrättsdomare Hannu Kokko, Miljöspecialisternas Specialförbund MCF r.f.
- professor Erkki Hollo
- professorn, extraordinarie förvaltningsrådet Kari Kuusiniemi
- professor Juha Lappalainen
- professor Olli Mäenpää.

***Samband med andra handlingar***

I samband med behandlingen för ett år sedan av propositionen med förslag till lag om förvaltningsdomstolarna samt till därtill ansluten lagstiftning (RP 114/1998 rd) tog riksdagen ställning till bestämmelserna om ändringssökande i

miljöfrågor i anslutning till den nu aktuella propositionen. De regionala förvaltningsdomstolarna inrättades då och i det sammanhanget beslutade man också om hur ändringssökandet i miljöskyddsfrågor organiseras (LaUB 19/1998 rd — RP 114/1998 rd).

## PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att en miljöskyddslag skall stiftas. Lagen skall vara en övergripande lag om motverkande av förorening av miljön.

Genom den föreslagna miljöskyddslagen revideras och förenhetligas miljölagstiftningen. Bestämmelserna som nu är spridda på många olika lagar skall sammanställas i en enda lag. Miljöskyddslagen skall ersätta luftvårdslagen, bullerbekämpningslagen och lagen om miljötillståndsförfarande. Alla dessa skall upphävas, eftersom de kommer att vara onödiga. Allt som allt skall tre nya lagar stiftas och 24 lagar ändras. Lagen ändrar inte nivån på miljöskyddet.

En enhetlig miljöskyddslagstiftning skapar bättre förutsättningar för en övergripande tillsyn över miljöriskerna. Samtidigt förbättras medborgarnas möjligheter att påverka miljörelaterade beslut.

Det viktigaste syftet med reformen är att få till stånd ett enhetligt miljötillståndssystem. Samtliga utsläppstillstånd föreslås bli sammanlagda till ett enda miljötillstånd, som på lika grunder beaktar den belastning som olika miljöelement utsätts för. Beslutssystemet för miljö- och vattentillstånd skall ses över. Vattendomstolarna dras in.

Enligt förslaget skall nya tillståndsmyndigheter, dvs. tre miljötillståndsverk, inrättas inom miljöministeriets förvaltningsområde. Bestämmelser om deras behörighet, personal och beslutsprocess skall ingå i en särskild lag om miljötillståndsverken, något som framhäver ämbetsverkens oberoende ställning.

Miljötillståndsverken skall inte fatta beslut bara om tillstånd enligt vattenlagen utan framför allt om tillstånd med avsevärda miljökonsekvenser. Miljötillstånd kommer som tidigare också att behandlas av de regionala miljöcentralerna och kommunerna. Behörighetsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller behandlingen av tillstånd förblir i stort sett oförändrad.

Miljötillståndsverken skall enligt förslaget placeras där vattendomstolarna nu finns. Avsikten är att med stöd av lagen överföra och utnämna innehavarna av tjänsterna som vattenrättsdomare till motsvarande tjänster som direktör för miljötillståndsverket och miljöråd utan att tjänsterna utlyses. Också vattendomstolarnas övriga personal skall, är det tänkt, överföras till tjänster vid miljötillståndsverken.

Ändring i beslut enligt miljöskyddslagen och vattenlagen skall sökas hos Vasa förvaltningsdomstol, som inrättades i samband med omorganiseringen av de regionala förvaltningsdomstolarna. Dess beslut får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

Propositionen ansluter sig till EU-rådets direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (det s.k. IPPC-direktivet).

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2000.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Allmän motivering*

#### *Lagutskottets utgångspunkter*

Vid behandlingen av ärendet har lagutskottet koncentrerat sig på förslagen till ändringar i tillståndsförvaltningen, dvs. konsekvenserna av att vattendomstolarna dras in, samt på bestämmelserna om ändringssökande, bägge frågor som hör till utskottets kompetensområde.

Lagutskottet har inte tagit upp de paragrafer som gäller förhållandet mellan tillståndsföreskrifter och förordningen i sin behandling. Paragraferna hör till grundlagsutskottets kompetensområde och behandlas i dess utlåtande.

De delar av propositionen utskottet behandlat är enligt utskottets uppfattning ändamålsenliga. Utskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen för sitt kompetensområdes vidkommande, dock med följande anmärkningar och ändringsförslag.

#### *De grundläggande lösningarna av frågan om myndighetssystemet*

Under lagberedningsprocessen nåddes enighet om behovet av en enhetlig miljöskyddslag och dess viktigaste innehåll. Däremot väckte omorganiseringarna motstridiga känslor. Debatten fortsatte under utskottsbehandlingen. Också överföringen av tvistemål till tingsrätterna väckte farhågor om att behandlingen av ersättningsärenden skulle kompliceras och fördröjas och tingsrätterna överbelastas. Hållningen till bestämmelserna om ändringssökande har i huvudsak varit positiv.

Om miljötillståndsverk inrättas och vattendomstolarna dras in innebär detta en omfattande och principiellt viktig överföring av beslutsbehörigheten från ett lagskipningsorgan till ett förvaltningsorgan vid tillämpning av den materiella lagstiftningen. Aldrig tidigare har en överföring av motsvarande omfattning genomförts hos oss mellan domstolsorganisationen och förvaltningsmaskineriet. Någon jämförelsegrund finns således inte.

Överföringen av en domstols behörighet till en förvaltningsmyndighet är enligt lagutskottets uppfattning det väsentligaste ändringsförslaget i propositionen. För att kunna ta ställning till om förslaget kan godkännas har utskottet gått igenom hur det gick till då vattendomstolarna inrättades och vad som låg till grund då samt hur miljöskyddslagstiftningen och förvaltningsförfarandet utvecklats. Följande beaktningvärda synpunkter framkom.

*Den nuvarande behandlingsordningen i vattenärenden.* De nuvarande vattendomstolarna inrättades år 1962 då den nya vattenlagen trädde i kraft och ersatte de administrativa vattendragskommissionerna. Lagberedningen hade dragit ut på tiden. Den pågick från 1923 till 1961. Under den ingående lagberedningen utkristalliserades en större rättssäkerhet, snabbare behandling, ökad sakkunskap och koncentration av målen som grunder för en ny vattenlag.

Vattenärendena betraktades då som s.k. blandärenden, dvs. ärenden med både administrativa och juridiska drag. I och med att domstolsmodellen valdes för vattenlagen kunde inte bara behandlingen av ansökningsärenden utan också tvistemål och brottmål i vattenfrågor koncentreras till samma specialdomstol.

Att domstolsmodellen valdes då måste ännu i dag anses ha varit ett riktigt beslut. Ur samhällsynpunkt hade tiderna varit exceptionella. Vattenkraften höll på att byggas ut och både för verksamhetsutövarna och de skadelidande var det fråga om stora ekonomiska värden. Domstolsförfarandet var noga reglerat och säkert medan förvaltningsförfarandet enbart hade förlitat sig på rättsprinciper, vedertagen praxis och vissa administrativa speciallagar.

*Ändringar av väsentlig betydelse för ordningen för behandling av vattenärenden.* Sedan vattendomstolarna inrättades har stora ändringar ägt rum som påverkar bedömningen av behandlingsordningen för vattenärenden. Bland ändringarna kan nämnas följande:

— Lagstiftningen på jordrättens och vattenrättens område har kompletterats genom flera sektorlagar, till exempel luftvårdslagen, bullerbekämpningslagen och lagen om avfallshantering. Miljöskyddet har fått större betydelse. Den tidigare jord- och vattenrätten går numera under benämningen miljö rätt.

— Den finländska vattenkraften har tämjts. Vattendragen är till största delen utbyggda. Vattenlagens rättsliga karaktär har förändrats. Från att ha varit en lag om utbyggnad av vattendragen blev den en lag om skydd av vattendragen genom att vattenlagen ändrades 1987 efter en lång beredning.

— Procedurreglerna för tillstånd beviljade på grundval av sjukvårdslagen, lagen angående vissa grannelagsförhållanden och luftvårdslagen har förenhetligats och slagits samman till ett tillståndsförfarande genom lagen om miljö tillståndsförfarande, som trädde i kraft 1992.

— Den rådande uppfattningen om tillståndsärenden som behandlas i vattendomstolen är att de huvudsakligen är förvaltningsärenden med inslag av vissa särdrag. År 1995 togs ett nytt 48 kap. om miljöbrott in i strafflagen. I och med detta upphävdes vattenlagens bestämmelser om de grövsta brotten och strafflagsbrotten överfördes på underrätterna.

— Förvaltningsförfarandet har utvecklats. Universallagen på området, lagen om förvaltningsförfarande, antogs 1982. Förvaltningsförfarandet började fastläggas i slutet av 1980-talet då länsrätterna blev självständiga förvaltningsdomstolar. På 1990-talet stiftades förvaltningsprocesslagen och länsrätterna ändrades till regionala förvaltningsdomstolar.

— I samband med revisionen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 intogs varje människas rätt till god förvaltning och garanterad rättssäkerhet vid lagskipningen som en ny grundläggande rättighet i regeringsformen. Enligt 16 § 1 mom. regeringsformen har var och en rätt att på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig domstol samt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsor-

gan. I 2 mom. sägs att offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en god förvaltning skall tryggas i lag.

— Enligt grundlagsutskottets färskaste ståndpunkt vore det konstitutionellt sett problematiskt att ge domstolarna tillståndsbehörighet i större omfattning just av den anledningen att det är fråga om administrativa beslut (GrUU 5/1999 rd).

— Finland har anslutit sig Europeiska unionen. Finland är därför bundet av unionens IPPC-direktiv, som avser att förebygga och begränsa miljöföroreningar från industriproduktion och som förutsätter att medlemsstaterna har ett enhetligt system för utsläppstillstånd och ställer vissa minimikrav på systemet.

*Slutsatser.* Med hänsyn till den ovan relaterade rättsliga utvecklingen anser lagutskottet att en enhetlig miljölagstiftning är absolut nödvändig. Med beaktande av de rådande uppfattningarna om vattenärendenas karaktär och uppdelningen av statsmakten kan förenhetligandet endast ske genom att tillståndsärendena inte längre avgörs vid vattendomstolarna utan genom ett förvaltningsförfarande.

#### *Ny myndighetsorganisation*

Miljöskyddets växande betydelse, behovet av att förenhetliga det splittrade tillståndssystemet samt Europeiska unionens IPPC-direktiv har lett till att regeringen efter en lång och omsorgsfull beredning föreslår övergång till ett enhetstillstånd. Det införs genom att vattendomstolarna dras in och miljö tillståndsverk inrättas för att fortsätta deras arbete. De nya tillståndsverken är förvaltningsmyndigheter. De kommer att finnas på samma orter som de nuvarande vattendomstolarna och personalen vid vattendomstolarna övergår direkt i deras tjänst. De regionala miljöcentralerna och kommunala organen kommer fortfarande att ha tillståndsbehörighet. Alla tillståndsmyndigheters beslut överklagas hos Vasa förvaltningsdomstol, som inledde sin verksamhet i början av november 1999. Besvär över dess

beslut får utan begränsningar anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. De tviste- och brottmål inom lagskipningens område som tidigare behandlades av vattendomstolarna överförs på tingsrätterna.

Det tredelade tillståndsmyndighetssystemet är ett resultat av en sammanjämkning av målen och till buds stående personresurser.

Vad man vill uppnå är att den nya tillståndsförvaltningen ända från början är välfungerande och sakkunnig, att den nya tillståndsmyndigheten är så självständig och oberoende som möjligt och att behandlingen av tillstånden i kvalitativt hänseende inte äventyras till följd av reformen. Avsikten är också att hålla fast vid de uppställda målen för behandlingstidtabellen.

Den till buds stående personalen består av vattendomstolarnas och de regionala miljöcentralernas personal. Vattendomstolarnas personal är väl insatt i vattenfrågor och vattenlagstiftningen men saknar särskild kunskap om luftvård, bullerbekämpning och avfallshantering. I de regionala miljöcentralerna är läget det motsatta.

Utskottet finner det förståeligt att tillståndsbehandlingen fördelas på tre myndigheter. Miljöskyddsförvaltningen har levt med ständiga förändringar och det vore nu oförnuftigt med en alltför stor plötsligt påkommen förändring. Ur verksamhetsutövarnas och de skadelidandes synpunkt är en splittrad organisation dock inte den bästa möjliga. Dessutom skapar de regionala miljöcentralernas och de kommunala myndigheternas dubbla roller dels som tillståndsmyndighet, dels som tillsynsmyndighet osäkerhet. Arrangemanget måste ses som en preliminär lösning som vidareutvecklas så snart läget tillåter det.

### *Rättslig reglering av miljötillståndsverkets verksamhet*

Utskottet anser att de nya miljötillståndsverken skapar klarhet i den första behandlingsfasen i vattenhushållningsärenden. Men det finns alltid de som tvivlar på att myndigheterna behandlar tillstånden och därmed sammanhängande ersättningsfrågor opartiskt. Tillståndsmyndigheter-

nas avgörande kan innebära fördelar eller nackdelar värda flera miljoner mark för den sökande och också betydande ekonomiska förluster för den skadelidande. En tillståndssökande som förbeder ett stort projekt är en mäktig motståndare för en vanlig skadelidande. När beslut om sådana projekt fattas kommer det mycket tydligt fram hur viktigt det är att kunna lita på tillståndsmyndighetens opartiskhet.

Regeringens mål är ett miljötillståndsverk som fattar sina beslut självständigt. Målen nås genom följande åtgärder

— Bestämmelserna om de nya miljötillståndsverken ingår inte i lagen om miljöförvaltningen, som innehåller bestämmelser om de regionala miljöcentralerna och Finlands miljöcentral. I stället stiftas en separat lag om miljötillståndsverken. Miljöförvaltningens allmänna uppgifter enligt lagen om miljöförvaltningen gäller inte miljötillståndsverken, som inte heller i övrigt kommer att ha uppgifter som strider mot miljöförvaltningens lagfästa uppgifter.

— Miljötillståndsverken har egen personal. Miljörådstjänsterna är specificerade tjänster som tillsätts av statsrådet. Behörigheten att föredra utnämningar av miljöråd har fördelats mellan miljöministeriet och justitieministeriet.

— Miljötillståndsverken behandlar ärendena kollegialt, dvs. på ett mera domstolsliknande sätt än andra tillståndsmyndigheter.

— Miljöministeriet och justitieministeriet utvecklar tillsammans verksamheten vid miljötillståndsverken. En särskild samarbetsgrupp tillsätts för detta ändamål genom förordning.

Förvaltningsförfarandet vid miljötillståndsverken bestäms enligt lagstiftningen. Tillståndsprovningen enligt miljöskyddslagen är en form av bunden laglighetsprovning. Lagen föreskriver att miljötillstånd skall beviljas om verksamheten uppfyller lagstiftningens krav. Lagbundenheten och den därpå grundade laglighetsprovningen i tillståndsärenden innebär att man genom administrativ styrning inte kan binda ett ämbetsverk att utöva sina befogenheter på ett visst sätt.

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen och den nya

grundlagen förpliktar myndigheterna till en god förvaltning. Kraven i den europeiska människorättskonventionen uppfylls genom att tillståndsmyndighetens beslut kan överklagas hos en domstol.

Jäv bestäms enligt 10 § lagen om förvaltningsförfarande. Jämfört med jävsbestämmelserna i rättegångsbalken ligger skillnaden däri att jävsbestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande inte uppställer något absolut hinder mot att ett ärende behandlas i två olika myndighetsinstanser. Ärendet får dock inte behandlas av myndigheten i två olika egenskaper, till exempel först som föredragande och senare som förtroendevald. I praktiken är skillnaden väsentligt mindre på grund av att jäv enligt lagen om förvaltningsförfarande också kan grunda sig på att opartiskheten äventyras av något annat särskilt skäl. Vad delaktighet, släktskap eller erhållen nytta beträffar är bestämmelserna lika omfattande.

På justitieministeriet pågår ett projekt för att revidera rättegångsbalkens bestämmelser om domarjäv. Meningen är att under projektets gång också ta upp när det är på sin plats att tillämpa dessa bestämmelser på en förvaltningsmyndighet eller något annat organ.

Hos en förvaltningsmyndighet kan parterna få allmän rättshjälp, som kan inbegripa till exempel hjälp vid muntliga förhandlingar. Ett projekt för att slå ihop rättshjälpssystemet och de fria rättegångarna till ett enhetligt system pågår som bäst. I detta sammanhang vägs också in klientens behov av rättshjälp vid förhandlingar hos en förvaltningsmyndighet.

Lagutskottet anser att garantierna för miljötillståndsverkens oberoende och procedurreglerna som verken skall följa tryggar rättvisa och tillförlitliga beslut.

#### *Behörighetsfördelningen mellan myndigheterna*

*Behörighetsfördelningen mellan tillståndsmyndigheterna.* Regeringen har bemödat sig om att göra bestämmelserna om hur behörigheten i tillståndsärenden skall fördelas mellan miljötillståndsverken och de regionala miljöcentralerna

så tydliga som möjligt. Bestämmelserna ingår i 31 § miljöskyddslagen och 3 och 4 § miljöskyddsförordningen. Trots bemödandena kan en lekman ha rätt svårt att förstå den faktiska innebörden i bestämmelserna. Utskottet finner det därför viktigt att instruktiva handledningar tas fram som komplement till paragraferna och att tillståndsmyndigheterna iakttar bestämmelserna om skyldigheten att råda klienter i lagen om förvaltningsförfarande.

*Tviste- och brottmål i vattendomstolarna.* När vattendomstolarna dras in, överförs de tviste- och brottmål de tidigare behandlat till tingsrätterna. För brottmålen vidkommande innebär detta inget problem, eftersom målen gällande de grövsta brotten redan tidigare överförts till tingsrätterna. Nu överflyttas också de återstående brottmålen, de lindrigaste brotten.

Av de nuvarande ärendena i 14 kap. 7 § vattenlagen kommer de som uppenbart endast gäller en tvist mellan två parter, till exempel en tvist mellan två grannar om olovlig terrassering, också i fortsättningen att behandlas som tvistemål enligt vattenlagen. I ärendena kan då ingå både yrkande på ersättning och yrkande på att konsekvenserna av en åtgärd skall elimineras. Enligt uppgifter till utskottet har vattendomstolarna bara behandlat ett fåtal sådana ärenden per år.

Resten av de nuvarande tvistemålen blir ansökningsärenden och behandlas av miljötillståndsverken. De kan gälla exempelvis tryggheten av en allmän fördel i fiskeri- eller miljöskyddsintresse. Frågor om skadestånd kan behandlas i tingsrätten när ansökningsärendet har avgjorts.

*Uppdelningen av ersättningsärenden.* Uppdelningen av ersättningsärenden mellan olika behöriga myndigheter följer i stort sett samma huvudprinciper som de som nu tillämpas i vattendomstolarna i fråga om behörigheten i ärenden gällande ansökningar om ersättning och tvistemål gällande ersättning. *Ansökningarna om ersättning* behandlas av tillståndsmyndigheten (miljötillståndsverket) och *tvistemålen av tingsrätten.*

Behandling av ersättningsfrågor ingår för närvarande inte i miljötillståndssystemet. Ärenden av detta slag skall i regel väckas genom talan i tingsrätten. Den allmänna skadeståndsrätten, i allmänhet lagen om ersättning för miljöskador, är då tillämplig materiell norm. Den nya lagstiftningen innebär ingen ändring i detta.

*Ersättningssystemet enligt vattenlagen.* Systemet enligt den gällande vattenlagen grundar sig på att bestämmelserna i 11 kap. vattenlagen tillämpas på så kallade lagliga skador. I regel behandlas ersättningsfrågan och tillståndsärendet i ett sammanhang i enlighet med samtidighetsprincipen. Om en skada till följd av en laglig verksamhet kommer till synes först senare, en så kallad oförutsatt skada, behandlas ersättningsyrkandet av samma myndighet vid ett på sätt och vis förlängt tillståndsförfarande. I och med reformen överförs dessa ersättningsyrkanden som sådana från vattendomstolarna till miljötillståndsverken.

Den andra huvudprincipen när det gäller ersättningsansvar i vattenärenden är att en lagstridigt vållad skada, exempelvis en skada som vållats genom brott mot tillståndsföreskrifterna eller utan behövligt tillstånd, ersätts på grundval av allmänna skadeståndsbestämmelser utanför vattenlagen. Processarten är då vattentvistemål. Behandlingen av dessa ärenden överförs nu från vattendomstolarna till tingsrätterna.

Av rättssäkerhetsskäl finns det en så kallad gråzon mellan dessa två behandlingsformer. Denna gråzon tillåter att ersättningsyrkanden på grund av att en verksamhet utövats lagstridigt innan tillståndsansökan för den lämnats in behandlas i samband med tillståndsärendet. På denna punkt sker ingen ändring.

Överföringen av ärenden gällande förorening av vattendrag från vattenlagen till miljöskyddslagen ger upphov till en ändring i ersättningssystemet enligt miljöskyddslagen. Som läget är nu tillämpas vattenlagen på förorening av vattendrag. Ersättningsfrågor tas i dag inte upp vid miljötillståndsförfarandet. Regeringen har gått in för en kompromiss i detta avseende: enligt den nya lagen behandlas ersättningsyrkanden till

följd av vattenförorening vid tillståndsförfarande, medan andra skador på grund av förorening också i fortsättningen behandlas separat, dvs. ersättning skall sökas genom talan i tingsrätten. Principerna för förfarandet vid vattenföroreningar kommer således också framgent att vara desamma som vattenlagen. Förändringen ligger däri att miljöskadelagstiftningen och den kompletterande allmänna skadeståndsrätten kommer att vara ersättningsnorm också i legala situationer.

*Slutledningar.* Behörighetsfördelningen enligt ersättningsbestämmelserna kan i princip anses vara klar och tydlig. Om en och samma verksamhet har orsakat skador av olika slag är bestämmelserna dock invecklade för den skadelidande. Utskottet anser i alla fall att bestämmelserna kan godkännas till en början för att alltför stora förändringar i rättsläget skall undvikas.

#### *Bestämmelserna om ändringssökande*

Lagutskottet tog ställning till ändringssökandet redan för ett år sedan i samband med behandlingen av lagen om förvaltningsdomstolarna. Utskottet hänvisar till sitt dåvarande uttalande och konstaterar att det inte har något att tillägga (LaUB 19/1998 rd).

Regeringen föreslår att besvärsrätten skall utvidgas och att också registrerade föreningar och stiftelser vars syfte är att främja miljöskydd, hälso- och naturvård eller en trivsam boendemiljö och inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna framträder skall få besvärsrätt.

Bland de sakkunniga utskottet hörde förhöll sig alla de som yttrade sig i denna sak positiva till en utvidgad besvärsrätt. Utskottet påpekar att en utvidgning av besvärsrätten är i samklang med de nya bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och den nyaste miljöskyddslagstiftningen i övrigt. Besvärsmålsbestämmelserna i vattenlagen utvidgades 1987 och besvärsmålsbestämmelserna i naturvårdslagen 1997. Det färskaste exemplet är markanvändnings- och bygglagen, som träder i kraft i början av 2000. Där har besvärsmålsbestämmelserna getts stor räckvidd.

Jämförd med nuvarande rättspraxis är utvidgningen inte stor, eftersom bland annat den med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna positiva tolkningen har lett till en större besvärsrätt i rättspraxis.

Också Finlands internationella förpliktelser kräver utvidgade bestämmelser om ändringsökande. Finland har undertecknat 1998 års Århuskonvention om allmänhetens rätt till deltagande i prövningsprocessen samt rätt till insyn och information i miljöfrågor. Meningen är att den nationella lagstiftningen skall ses över nästa år så att den överensstämmer med konventionen, som därefter kan ratificeras.

Utskottet påpekar att den utvidgade besvärsrätten har lett till att också bestämmelserna om verkställighet av beslut har ändrats. Huvudregeln säger att en verksamhet inte får inledas förrän tillståndsbeslutet har vunnit laga kraft. På begäran av den sökande kan tillståndsmyndigheten dock föreskriva att verksamheten under vissa förutsättningar får inledas med iakttagande av tillståndsbeslutet trots att ändring söks. Tillståndsmyndigheten förutsätter då att säkerhet ställs och grundad anledning föreligger. Vidare förutsätts att verkställigheten inte gör ändringsökandet onödigt. Fullföljdsdomstolen får dock förbjuda att beslutet verkställs. Dessutom bör noteras att besvär anförda på osakliga grunder kan leda till att den klagande förordnas att betala alla kostnader.

### *Verkställighet av den nya lagstiftningen*

Reformen kräver omfattande utbildning, som redan har inletts. Lagutskottet anser att ett av målen för utbildningen måste vara en enhetlig ämbetsverkskultur vid alla tillståndsverk. Det bästa tillvägagångssättet både för verksamhetsutövarna och med hänsyn till projektresultatet är att villkoren för tillstånden diskuteras med verksamhetsutövarna. Det är likaså viktigt att hålla fast vid den uppgjorda behandlingstidtabellen. Behandlingarna får inte dra ut på tiden ens under övergångsperioden.

I praktiken kommer det sannolikt att vara bara en handfull ärenden som överförs till tingsrätter-

na varje år. De allmänna domstolarna bör dock ges tillräckligt tydlig information om den kommande reformen, menar utskottet.

### *Uppföljning av lagstiftningen*

När verksamheten inleds måste en uppföljning av hur den fungerar göras, vilket regeringen även lovar göra i propositionen. Utifrån de resultat som då fås måste åtgärder snabbt vidtas för att vidareutveckla systemet. Ambitionen bör vara att utveckla tillståndsverksamheten i den riktningen att de tillståndsärenden som behandlas av miljötillståndsverken och de regionala miljöcentralerna samlas hos en myndighet och tillsynsfrågorna koncentreras till en annan. Också möjligheten att låta kommunala tillståndsärenden ingå i samma helhet bör övervägas.

Även ändamålsenligheten i besvärsmålsbestämmelserna bör tas upp till förnyad prövning när det inledande stadiet väl är avklarat, rättskipningen har antagit vedertagna former och det finns uppgifter om hur många besvärärenden som har inkommit till Vasa förvaltningsdomstol och hur stort behovet av nya resurser är. Det är möjligt att ändringsökandet kan delas upp på två eller tre förvaltningsdomstolar.

Vidare är det skäl att ge akt på hur ersättningsbestämmelserna fungerar: har de fungerat väl eller har de förorsakat långa dröjsmål eller osakliga svårigheter för de skadelidande. Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet att miljöutskottet förutsätter

*att regeringen gör en noggrann uppföljning av hur miljöskyddslagstiftningsreformen utfaller i praktiken, fortsätter att förtydliga miljöskyddsbestämmelserna utifrån uppföljningen med målet att samla tillståndsärendena hos en myndighet och koncentrera tillsynen över miljöskyddet hos en annan myndighet. Vidare är det skäl att utreda möjligheten att sprida ut ändringsökandet på två eller tre förvaltningsdomstolar samt att se efter hur ersättningsbestämmelserna fungerar och i förekommande fall föreslå att de ändras.*

## Detaljmotivering

### 1 Miljöskyddslagen

58 §. *Ändring av tillstånd.* Vid utskottsbehandlingen visade det sig att 2 mom. av misstag fått fel innehåll vid den lagtekniska finslipningen av propositionen. Syftet var att momentet skulle vara likadant som 16 kap. 24 § 4 mom. vattenlagen, där uttrycket "samtidigt på tjänstens vägnar ta upp till behandling" används. Ordet samtidigt har av misstag blivit "i samband med ändringen av tillståndet". Utskottet föreslår att miljöutskottet korrigerar felet och ändrar formuleringen av 58 § 2 mom. som följer:

"När det gäller ändring av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift gäller vad som föreskrivs i 2 kap. 22 § 4 mom. och 22 b § vattenlagen. Om det vid ett sådant ersättningsförfarande som avses i 68 § har framkommit ny utredning om grunderna för fiskevårdsskyldigheten eller fiskerihushållningsavgiften, kan miljötillståndsverket *samtidigt* på tjänstens vägnar uppta ändringen av skyldigheten eller avgiften till behandling utan hinder av vad som annars gäller om ändring och justering av villkor."

73 §. *Behandlingen av ersättningsärenden vid tingsrätten.* I paragrafen ingår bestämmelser om de situationer där mål som gäller förorening av vattendrag kan komma upp till behandling i tingsrätten. Enligt 1 mom. avgörs alltid yrkanden på ersättning för skador till följd av brott i tingsrätten. Om ersättning för samma skada har hunnit yrkas hos miljötillståndsverket, skall verket avvisa ersättningsyrkandet utan prövning. Enligt 2 mom. skall tingsrätten utan prövning avvisa ett skadeståndsyrkande anhängiggjort genom ett käromål, om ett till samma ärende hänförligt ersättningsärende är anhängigt hos tillståndsverket. I 4 mom. finns bestämmelser om att tingsrätten kan begära utlåtande av miljötillståndsverket och den regionala miljöcentralen.

Utskottets har blivit uppmärksamgjort på att behandlingen av ett ersättningsärende som in-

leds i tingsrätten kan fortsätta i hovrätten och högsta domstolen till följd av ändringsökande. Det är därför skäl att precisera användningen av ordet "tingsrätt" i momenten och ändra på *1 och 2 momentens* inbördes ordning.

Paragrafens 1 (2) mom. bör göras tydligare. Därav bör klart framgå att tidpunkten då ärendet har anhängiggjorts avgör om det är tingsrätten eller tillståndsmyndigheten som behandlar det. Annars leder det till att ett mål som är anhängigt i till exempel hovrätten eller högsta domstolen, och därmed redan behandlats en gång i domstol, avvisas om en ansökan om saken lämnas in till tillståndsmyndigheten.

Vidare anser utskottet att 2 (1) mom. bör göras klarare så att rättsprinciperna i den motsvarar bestämmelserna i lagen om rättegång i brottmål. Utskottet föreslår att bestämmelsen formuleras i överensstämmelse med principerna i denna lag och att de allmänna domstolarna följaktligen har uteslutande behörighet i fråga om ersättningsyrkanden på grund av brott oberoende av om brottmålet är anhängigt vid domstol.

Möjligheten för tingsrätten att begära utlåtande av tillståndsmyndigheten har i sig betraktats som något positivt. Däremot har det rått oklarhet om hur utlåtandet skall presenteras eller behandlas vid en muntlig förhandling. Utskottet framhåller att förfarandet när det gäller dessa utlåtanden är detsamma som i fråga om till exempel läkarutlåtanden. Om utlåtandet godkänns vid beredningen, är det som sådant en del av rättegångsmaterialet. Om det bestrids och detta påverkar ärendets behandling i väsentlig grad, kan en representant för tillståndsmyndigheten kallas till domstolen för att höras som vittne.

Lagutskottet föreslår att 73 § ändras som följer:

*"Behandlingen av ersättningsärenden vid tingsrätten*

Tingsrätten skall utan prövning avvisa ett genom ett käromål anhängiggjort skadeståndsyrkande, om ett till samma ärende hänförligt ersättningsärende *tidigare* har anhängiggjorts hos tillståndsmyndigheten. (2 mom. i RP)

Allmän domstol avgör utan hinder av 71 och 72 § ersättningsyrkanden baserade på brott som gäller förorening av vattendrag. Miljötillståndsverket skall avvisa ett ersättningsärende utan prövning, om det brottmål som ersättningsyrkandet är baserat på är anhängigt hos domstolen. (1 mom. i RP)

(3 mom. som i RP)

Tingsrätten och fullföljdsdomstolen kan begära utlåtande av den regionala miljöcentralen eller miljötillståndsverket, om avgörandet av ärendet förutsätter särskild sakkunskap om miljöskydd eller vattenärenden."

100 §. *Besluts verkställbarhet.* Paragrafen innehåller bestämmelser om besluts verkställbarhet. För utskottet har påpekats att i och med att tillstånden att bygga i vattendrag ändras till förvaltningsbeslut kan ersättningsförpliktelser i anslutning till beslutet inte verkställas utomlands med stöd av Luganokonventionen. Detta utgör inget stort problem i detta sammanhang, menar utskottet, eftersom ersättningskyldigheten bygger på principen om förorenarens ansvar. I praktiken har en ersättningskyldig egendom i Finland och ersättningarna kan i allmänhet tas ut från den.

Påpekandet ledde till insikten om att frågan om hur ersättningsbeslut fattade av miljöskyddslagens tillståndsmyndigheter skall verkställas aldrig utreddes under lagberedningen. Enligt 3 kap. 1 § utskökningslagen verkställs bland annat "beslut av förvaltningsdomstol, statsrådet, ministerium, centralt ämbetsverk eller länsstyrelse" i den ordning utskökningslagen stadgar. Ingenting av tillståndsmyndigheterna i miljöskyddslagen är "central myndighet", vilket utskökningslagen uttryckligen förutsätter. Det kan därför vara oklart om 3 kap. 1 § utskökningslagen är tillämplig på verkställigheten av miljötillståndsmyndigheternas ersättningsbeslut. Avsikten är att bestämmelserna skall göras klarare i samband med totalrevideringen av utskökningslagstiftningen. Beredningen av den kommer sannolikt att pågå ännu några år.

Utsökningsbehovet gäller även den kommunala miljöskyddsmyndighetens beslut, eftersom den kan besluta om ersättningar för förorening av små vattendrag.

För undvikande av tolkbara situationer föreslår utskottet att ett nytt 2 mom. tas in i 100 § som följer:

*"På verkställighet av en tillståndsmyndighets lagakraftvunna beslut om ersättningar fastställda enligt bestämmelserna i 11 kap. eller om nyttjanderätt beviljad med stöd av 49 § och ersättning för den tillämpas vad som är föreskrivet om verkställighet av en lagakraftvunnen dom. (Nytt 2 mom.)"*

### 3. Lagen om ändring av vattenlagen

17 kap. 5 och 6 §. Utskottet föreslår att 17 kap. skall skrivas om. I samband därmed skall mellanrubrikerna ändras. Före 4, 5 och 6 § kommer mellanrubriken "Sökande av ändring i beslut vid dikningsförrättning". Den nya 5 § passar inte in under underrubriken, medan däremot 6 § gör det. För att förbättra lagsystematiken föreslår utskottet därför

*att 17 kap. 5 och 6 § byter plats och*

*att en ny mellanrubrik "Grundbesvär" införs före 6 § (tidigare 5 §).*

### 26. Lagen om ändring av 1 § lagen om fri rätttegång

Regeringen föreslår inte att 26 § 2 mom. skall ändras. Omläggningen av systemet för ändringsökande påverkar dock paragrafen. Lagutskottet föreslår därför

*att 26 § tas in i lagförslaget och att dess 2 mom. får följande lydelse:*

*"I avgöranden som avses i 23 § 1 mom. eller i 24 § och som givits av hovrätten och jorddomstolen (utesl.), får ändring sökas endast om högsta domstolen (utesl.) beviljar besvärstillstånd."*

Lagutskottet påpekar vidare

*att rubriken och ingressen till lagen måste justeras på grund av paragrafen.*

*Utlåtande*

Som sitt utlåtande anför lagutskottet värdsamt

*att miljöutskottet bör beakta vad som sägs ovan.*

Helsingfors den 24 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv  
vordf. Matti Vähänäkki /sd  
medl. Sulo Aittoniemi /alk  
Leena-Kaisa Harkimo /saml  
Jyri Häkämies /saml  
Toimi Kankaanniemi /fkf  
Annika Lapintie /vänst  
Paula Lehtomäki /cent

Kari Myllyniemi /cent  
Kirsi Ojansuu /gröna  
Veijo Puhjo /vänst  
Susanna Rahkonen /sd  
Tero Rönni /sd  
Mauri Salo /cent  
Marja Tiura /saml  
Raimo Vistbacka /saf.

## AVVIKANDE ÅSIKT 1

### *Motivering*

Propositionen om miljöskydds- och vattenlagstiftningen fortsätter den lagstiftningslinje som anammades på 90-talet och som har förstört den tidigare klara och tydliga lagstiftnings- och processpraxisen. De nu föreslagna reformerna i rättspraxisen och tillståndsförfarandet innebär att ingen kommer helskinnad ur en process utan en armé av advokater och något sådant har varken en vanlig näringsidkare eller en småföretagare eller privatperson råd med. Också möjligheten att när som helst ändra tillståndsvillkoren genom en förordning försätter till exempel en tillståndsinnehavare som startat en näringsverksamhet i en utsatt ställning. Som om detta inte

vore nog gör lagförslagen det möjligt för all världens föreningar att komma med i anhängiggörande- och besvärprocessen oberoende av om de har några som helst regionala eller sakliga intressen i frågan. Dessutom suddar lagförslagen ut gränserna mellan den traditionella förvaltningsverksamheten och domstolsväsendet.

### *Åsikt*

Av ovan nämnda orsaker anser vi

*att lagutskottet i sitt lagförslag skulle ha föreslagit att propositionen förkastas.*

Helsingfors den 24 november 1999

Sulo Aittoniemi /alk  
Raimo Vistbacka /saf

## AVVIKANDE ÅSIKT 2

### Motivering

En reform av miljöskydds- och vattenlagstiftningen är av nöden. Propositionen innehåller dock vissa bestämmelser som bör ändras.

Enligt grundlagsutskottets tolkning strider 56 § i förslaget till miljöskyddslag inte mot grundlagen. Bestämmelsen gör det möjligt att skärpa villkoren i ett beviljat och gällande tillstånd. Bestämmelsen är oskälig och utgör ett uppenbart hot mot dem som utövar en laglig näring. Om hotet realiserar kan det försätta näringsutövaren i ytterst stora ekonomiska svårigheter. I ett organiserat och civiliserat samhälle kan inte sådana hot i lagstiftningen accepteras. Miljöutskottet bör införa ett andra moment med samma innehåll som 10 § 3 mom. Härigenom skulle lagen förutsätta att de myndigheter och instanser vars verksamhet eller intressen särskilt berörs av frågan ges tillfälle att yttra sig när förordningarna bereds. Yttrande bör således alltid begäras antingen av den näringsutövare som beviljats tillstånd eller åtminstone av den intresseorganisation som företräder honom. Detta tillägg avhjälper i viss mån orimligheten i propositionen.

I 75 § 3 mom. i förslaget till miljöskyddslag bestäms att ansvaret för att sanera förorenad mark ligger hos kommunen i det fall att områdets innehavare inte kan åläggas att sanera den. Miljöutskottet bör precisera bestämmelsen för att kommunernas ansvar inte skall öka oskäligt mycket. Staten bör åtminstone vara delansvarig i dessa fall.

I 92 och 97 § föreslås att också registrerade föreningar och stiftelser vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna framträder skall ges såväl rätt att anhängiggöra ärenden som besvärsmätt. Det är motiverat och överensstämmande med vedertagen rättspraxis att föreningar och stiftelser med miljöintressen har dessa rättigheter. Det är dock onödigt att också föreningar och stiftelser med ett verksamhetsområde som

täcker hela landet får besvärsmätt i lokala projekt. Ett medborgarsamhälle i ordets rätta bemärkelse materialiseras då rätt att anhängiggöra ärenden och besvärsmätt beviljas lokala eller regionala föreningar och stiftelser med fortgående nära kontakter till näringslivet och miljön inom området. Ju mer avlägsen en förening eller stiftelse är, desto lättare är det för den att ingripa i projekt som både den som beviljats tillståndet och de lokala människorna är nöjda med. Föreningar och stiftelser som är verksamma på långt avstånd känner inte alltid något helhetsansvar till exempel för sysselsättningen och andra lokala synpunkter på frågan. Miljöutskottet bör ändra båda paragraferna så att rätten att anhängiggöra ärenden och besvärsmätten begränsas till föreningar och stiftelser vars registrerade hemkommun är den ort där verksamheten utövas eller någon annan kommun inom vars område verksamhetens miljökonsekvenser framträder. Genom rätten att anhängiggöra ärenden och besvärsmätten genomförs principen om ett ansvarsfullt medborgarsamhälle.

Majoriteten i lagutskottet antog inte ovan nämnda ändringsförslag.

### Åsikt

Vi anser

*att lagutskottet skulle ha infört följande ändringar i det första lagförslaget, dvs. miljöskyddslagen, i sitt utlåtande:*

### Lagförslag 1

56 §

*Iakttagandet av förordningar*

(1 mom. som i RP)

*När förordningar bereds skall de myndigheter och instanser vars verksamhet eller intres-*

*sen särskilt berörs av ärendet ges tillfälle att yttra sig i saken. (Nytt 2 mom.)*

92 §

*Rätt att anhängiggöra ärenden*

Om ett ärende som avses i 77, 79 och 84—86 § inte har anhängiggjorts på tillsynsmyndighetens eget initiativ, kan ärendet skriftligen anhängiggöras av

(1 punkten som i RP)

2) en registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och *vars registrerade hemkommun är den kommun där verksamheten utövas eller någon annan kommun* inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna framträder,

(3—5 punkten som i RP)

Helsingfors den 24 november 1999

Toimi Kankaanniemi /fkf  
Sulo Aittoniemi /alk  
Paula Lehtomäki /cent

Kari Myllyniemi /cent  
Raimo Vistbacka /saf

97 §

*Besvärsrätt*

Besvärsrätt har

(1 punkten som i RP)

2) en registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och *vars registrerade hemkommun är den kommun där verksamheten utövas eller någon annan kommun* inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna framträder,

(3—5 punkten som i RP)

## JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/1999 rd

### Regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen

*Till miljöutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 1 oktober 1999 regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen (RP 84/1999 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- avdelningschef Timo Kotkasaari, miljödirektör Risto Timonen och överinspektör Maija Kaukonen, jord- och skogsbruksministeriet

- regeringsrådet Simo Mäkinen och regeringssekreterare Mika Seppälä, miljöministeriet
- sakkunniga Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- myndighetschef Heikki Vähätalo, Norra Österbottens skogscentral
- miljöjuristen Kurt Hemnell, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- juristen Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund.

Dessutom har Finlands Kommunförbund lämnat ett skriftligt expertutlåtande.

#### PROPOSITIONEN

De huvudsakliga syftena med propositionen är att förenhetliga miljöskyddslagstiftningen och se över systemet med tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Regeringen föreslår en miljöskyddslag, dvs. en övergripande lag om förhindrande av förorening av miljön. Lagen skall innehålla enhetliga bestämmelser om skydd av mark, vatten och luft. Miljöskyddsbestämmelserna, som nu är spridda på många lagar, skall samlas i den. Samtidigt upphävs luftvårdslagen, bullerbekämpningslagen och lagen om miljötillståndsförfarande. Enligt förslaget skall lagen innehålla bestämmelser om de allmänna miljö-

skyddsprinciperna samt om skyldigheter och förbud, bemyndiganden att utfärda normer på lägre nivå än lag, bestämmelser om miljötillstånd, anmälningsförfarande, ersättningar, sanering av förorenad mark och förorenad grundvatten, tillsyn och förvaltningstvång samt om sökande av ändring.

Reformen avser i första hand att bygga upp ett enhetligt miljötillståndssystem. Alla utsläppstillstånd slås ihop till ett enda miljötillstånd, som på enahanda grunder beaktar den belastning som olika miljöelement utsätts för. Reformen innebär att förvaltningen kan rationaliseras, efter-

som det kommer att behövas bara ett utsläppstillstånd per anläggning. Med stöd av miljöskyddslagen utfärdas en förordning med närmare bestämmelser om tillståndspliktiga anläggningar och verksamheter. Miljöstillstånd kommer i regel att behövas för samma verksamheter som hittills. Merparten av de verksamheter som tidigare beviljats tillstånd kommer att få fortsätta på grundval av det gamla tillståndet, om verksamheten uppfyller miljöskyddslagens krav. Genom förordning bestäms om verksamheter som har beviljats tillstånd enligt den gamla lagstiftningen och nu måste söka nytt tillstånd för att motsvara den nya lagens krav. Nya tillstånd skall sökas före utgången av 2004. Det är framför allt vissa stora industrianläggningar som behöver dessa tillstånd.

Beslutssystemet för miljö- och vattentillstånd skall enligt förslaget reformeras. Vattendomstolarna skall dras in och merparten av deras uppgifter i vattenärenden enligt vattenlagen överförs på de miljöstillståndsverk som skall inrättas. Bestämmelser om dem utfärdas i en särskild lag. Miljöstillståndsverken skall också avgöra miljöstillståndsärenden med betydande miljökonsek-

venser. Enligt förslaget skall tre miljöstillståndsverk inrättas. Deras verksamhetsområden skall i stort sett sammanfalla med landskapsindelningen. En stor del av miljöstillstånden kommer dock också i fortsättningen att behandlas i miljöcentralerna. Regeringen föreslår inga ändringar i arbetsfördelningen mellan kommunerna och staten, vilket innebär att de flesta miljöstillstånden också framgent kommer att behandlas i kommunerna.

Propositionen ansluter sig till EU-rådets direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Den föreslagna miljöskyddslagen innebär att vår nationella lagstiftning kommer att uppfylla de krav som ställs i direktivet.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa. En separat lag skall stiftas om arrangemangen om den nya lagstiftningens verkställighets- och övergångsskede.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### *Utgångspunkter*

Syftet med den föreslagna reformen är att minska antalet miljöskyddsförfattningar genom att sammanföra bestämmelser som i detta nu har samma innehåll men ingår i olika lagar till en enda lag och eliminera överlappningarna. I propositionen föreslås också ett nytt beslutssystem i miljö- och vattentillståndsfrågor. Vattendomstolarna skall dras in och merparten av uppgifterna i vattenärenden enligt vattenlagen överförs på nya miljöstillståndsverk. En särskild lag skall stiftas om verken. *Jord- och skogsbruksutskottet finner det viktigt att tillståndsverken får en oavhängig och självständig ställning. Dessutom kräver behandlingen av tillstånden att myndigheterna besitter en allt större sakkunskap*

*inom olika områden. När reformen verkställs bör detta behov tillgodoses. I överensstämmelse med motiveringen till propositionen finner utskottet det vidare angeläget att beslutsfattandet i framtiden görs klarare och enklare utifrån erfarenheterna av hur det föreslagna systemet fungerar.*

#### *Miljöskyddslagens allmänna principer samt jord- och skogsbruket*

Utskottet påpekar att vårt land redan har nästan fem års erfarenhet av miljöstöd, delvis finansierade av EU. Tack vare dem har nivån på miljöskyddet kunnat höjas avsevärt inom jordbruks- och därtill anslutna skogsbruksområden. Med hänvisning till dessa positiva erfarenheter förutsätter utskottet att finansieringen från Europeiska unionen också framgent kommer att sty-

ras så att den i samma utsträckning som tidigare kan användas tillsammans med normstyrningen för att främja miljöskyddet inom jordbruket. Utskottet betonar i detta sammanhang de speciella krav som Finlands nordliga förhållanden och karga jordmån ställer på odlingsverksamheten och boskapskötseln.

I 4 § i den föreslagna miljöskyddslagen ingår vissa av lagens allmänna principer. I paragrafen nämns principen om prevention och minimering av olägenheter, försiktighets- och aktsamhetsprincipen, principen om bästa tillgängliga teknik och principen om bästa praxis från miljösynpunkt. Dessutom nämns principen om förorenarens ansvar som en allmän princip. Enligt motiveringen skall principerna inte genomföras som sådana i enskilda fall. De skall framför allt styra den allmänna regleringen och kan endast användas som tolkningselement när enskilda beslut fattas. *Utskottet finner det viktigt att principen om förorenarens ansvar inte får utgöra något hinder för stöd till jord- och skogsbruket på grundval av andra bestämmelser.* Detta framgår också av paragrafmotiveringen, som säger att principen endast gäller verksamheter som medför risk för förorening av miljön. Principen skall tillämpas på dessa verksamheter i den omfattning som de kontrolleras inom ramen för lagfästa förfaranden. Bestämmelsen hindrar inte att verksamheterna stöds ekonomiskt på grundval av andra bestämmelser.

#### *Omfattningen av bemyndigandena att utfärda förordning*

I 10 § i den föreslagna miljöskyddslagen skall enligt förslaget ingå bestämmelser om vissa allmänna grunder för statsrådets rätt att utfärda förordningar. Bemyndigandena att utfärda förordning specificeras i 11—18 §. När det gäller jordbruk kan bemyndigandet grunda sig på 11 § 2 punkten, 11 § 6 punkten och 12 § 1 punkten. Bemyndigandena enligt 11 § gäller framför allt utsläppsgränser och åtgärder för att begränsa utsläpp. Bemyndigandena i 12 § gäller strukturella omständigheter, krav på avstånd och andra tekniska åtgärder.

*Utskottet påpekar att bemyndigandena i gällande vattenlag är avgränsade så att de gäller endast relevanta direktiv. En sådan avgränsning har inte ansetts motiverad i propositionen. Utskottet förutsätter att dels förordningsbestämmelsernas förhållande till EG-reglerna, dels olika förpliktelsers privatekonomiska konsekvenser, till exempel konsekvenserna för jord- och skogsbrukets konkurrenskraft, utreds då förordningarna utarbetas. Samtidigt påpekar utskottet att någon detaljerad bedömning av den föreslagna miljöskyddslagens ekonomiska verkningar inte har gjorts.*

*När det gäller förordningar om vattenskydd inom jordbruket finner utskottet det viktigt att de garanterar enhetliga riksomfattande föreskrifter. Med hänvisning till bland annat kraven inom EG:s ovan nämnda miljöstödsystem och till eventuella kostnadseffekter förutsätter utskottet att kommunernas möjlighet att utfärda miljöskyddsföreskrifter (19 §) begränsas. På samma grunder skall vattenskyddsföreskrifter som utfärdas vid tillståndsprövningen avgränsas (11 § 6 punkten och 51 § 2 mom.).*

#### *Kommunala miljöskyddsföreskrifter*

Enligt den föreslagna 19 § i miljöskyddslagen skall kommunen ha rätt att utfärda av de lokala förhållandena föranledda allmänna föreskrifter, som kan gälla annan än tillståndspliktig verksamhet. Föreskrifterna får inte strida mot miljöskyddslagen eller förordningar utfärdade med stöd av den. För lantbrukets vidkommande kan föreskrifterna enligt 2 mom. 1 och 4 punkten gälla till exempel kraven på systemen för behandling av avloppsvatten, enligt 1 och 3 punkten placering av försäljningsställen för flytande bränslen och enligt 5 punkten zoner och områden där behandlingen av stallgödsel, gödselmedel och farliga ämnen är begränsad. Föreskrifter om djurstallar, i den mån de är tillståndspliktiga, kan däremot inte utfärdas. Enligt 5 mom. får vattenskyddsföreskrifterna för jordbruket vara strängare än i en förordning utfärdad med stöd av 11 § 6 punkten endast i det fall att de är avsedda att förebygga en speciell föroreningsrisk. I praktiken innebär detta att föreskrifter kan utfär-

das närmast för att skydda grundvattenområden och exceptionellt rena, särskilt känsliga ytvatten eller för rekreationsändamål särskilt viktiga ytvatten. *Med hänvisning till det ovan anförda förutsätter utskottet att kommunernas möjligheter att utfärda föreskrifter begränsas till den nivå som grund- och ytvattenskyddet i exemplen förutsätter. Vidare förutsätter utskottet att de regionala skogscentralerna alltid blir hörda när miljöskydds föreskrifter gällande skogsbruket utfärdas.*

#### *Jord- och skogsbruksenheter, miljötillståndsplikt och tillståndsprövningens omfattning*

Enligt uppgift till utskottet är utgångspunkten för den föreslagna miljöskyddslagen att den jord- och skogsbruksverksamhet som enligt gällande lag är tillståndspliktig också kommer att vara det i fortsättningen. I 28 § 1 mom. anges att verksamhet som medför risk för förorening av miljön är tillståndspliktig. Närmare bestämmelser om tillståndspliktig verksamhet utfärdas genom förordning. I nu gällande lagstiftning ingår samma förordningsbaserade regleringssätt. Enligt erhållen utredning föreskrivs i 1 § 9 punkten i utkastet till miljöskyddförordning tillståndsplikt för djurstallar och pälsdjursfarmer på samma nivå som i gällande bestämmelser.

I 28 § 2 mom. 3 punkten sägs att också verksamhet i mindre skala än en verksamhet som anges i förordning kräver miljötillstånd, om de utätter omgivningen för oskäligt besvär enligt 17 § lagen angående vissa grannelagsförhållanden (26/1920). Behovet av miljötillstånd avgörs från fall till fall. I praktiken berörs mindre djurstallar placerade nära gränsen till grannen eller grannens boningshus av dessa bestämmelser. Tillståndsplikten är också i detta avseende densamma som i nu gällande bestämmelser.

*Utskottet anser att bestämmelsen i 51 § om att tillståndsföreskrifterna gällande vattenskyddet inom jordbruket i allmänhet inte får vara strängare än bestämmelserna i en förordning utfärdad på grundval av 11 § 6 punkten. Strängare bestämmelser kan endast tillåtas när det föreligger speciell risk för förorening av miljön.*

Miljötillstånd krävs däremot i regel inte med stöd av 28 § för skogsdikning, som således också framgent betraktas som ett diffust utsläpp. Enligt gällande lag kräver dock dikning fortsättningsvis i vissa fall tillstånd enligt 6 kap. vattenlagen. Om dikningen leder till förorening av vattendrag behövs tillstånd också på grundval av miljöskyddslagen. Detta motsvarar då det läge som för närvarande råder med stöd av 1 kap. 19 § 1 mom. vattenlagen. Förbudet i lagrummet mot förorening av vattendrag flyttas över till miljöskyddslagen. *Utskottet förutsätter att också vattenskydds föreskrifterna med avseende på dikning avgränsas genom förordning vid tillståndsprövning.*

#### *Andra omständigheter i anslutning till propositionen*

Enligt erhållen utredning kommer miljöskyddslagen inte att ändra på innebörden i begreppet avfall enligt avfallslagen (1072/1993). Stallgödsel betraktas som avfall enligt avfallslagen men godkännandeförfarandet i avfallslagen tillämpas inte på återvinning av avfall som jordförbättringsmedel. Motsvarande omständighet kommer att konstateras i 2 § miljöskyddförordningen. Bland andra EG-kommissionen och justitiekanslern har yttrat sig om klassificeringen av stallgödsel som avfall. Stallgödsel upptas som avfall i avfallsklassificeringen i avfallsdirektivet.

Utskottet påpekar att bestämmelser om avfallslagens tillämpningsområde ingår i lagens 2 §. Bestämmelserna utesluter inte att avfallslagen tillämpas på stallgödsel. Detta har ansetts motiverat bland annat med tanke på avfallsdirektivet. Lagring av stallgödsel på den plats där den uppkommer och leverans av gödsel för att användas som jordförbättringsmedel, komposteras eller produktifieras kan betraktas som återvinningsförfarande R13, R10 och R3 i bilaga II B till avfallsdirektivet. Behandlingen av stallgödsel berörs dock också av nitratdirektivet, som gäller stallgödselns förorenande effekter på miljön. Enligt uppgift till utskottet är läget för närvarande sådant att kommunernas föreskrifter om avfallshantering utfärdade med stöd av avfalls-

gen strider mot statsrådets beslut om genomförande av nitratdirektivet. *Då det i fortsättningen blir möjligt att på spridning av gödsel tillämpa kommunala miljöskyddsföreskrifter enligt miljöskyddslagen, förutsätter utskottet att lagstiftningen gällande lagring och användning av djurgödsel utreds utan dröjsmål och att åtgärder för att eliminera eventuella motstridigheter och överlappningar i bestämmelserna vidtas.*

Av de orsaker som nämnts i propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning

finner utskottet propositionen behövlig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen med ovan anförda anmärkningar.

#### *Utlåtande*

Som sitt utlåtande anför jord- och skogsbrukssutskottet värdsamt

*att miljöutskottet bör beakta det som sägs ovan.*

Helsingfors den 17 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Kalli /cent  
 vordf. Kari Rajamäki /sd  
 medl. Matti Kangas /vänst  
 Marja-Leena Kemppainen /fkf  
 Katri Komi /cent  
 Lauri Kähkönen /sd

Esa Lahtela /sd  
 Eero Lämsä /cent  
 Pertti Mäki-Hakola /saml  
 Olli Nepponen /saml  
 Erkki Pulliainen /gröna  
 suppl. Aulis Ranta-Muotio /cent.

