

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att miljöskyddslagen ändras. Enligt förslaget fogas till lagen en bestämmelse om statliga tillsynsmyndigheters behörighet att vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga och begränsa förorening av miljön, om verksamhet som medför risk för miljöförorening medför eller hotar att medföra allvarlig risk eller allvarlig olägenhet för hälsan eller miljön och om genomförandet av de åtgärder som behövs inte enligt räddningslagen ingår i räddningsverksamheten. Åtgärder kan vidtas, om genomförandet av åtgärder inte kan säkerställas genom sedvanligt förvaltningstvångsförfarande eller om det inte kan utredas vem som ansvarar för verksamheten.

Genom propositionen säkerställs det att till exempel insolvens eller oklarheter i ansvarsfrågor i fråga om den som ansvarar för verksamheten inte förhindrar eller fördröjer genomförandet av nödvändiga åtgärder för förebyggande eller begränsning av förorening av miljön i allvarliga risksituationer som gäller hälsan eller miljön. Kostnaderna för myndighetsverksamheten tas i den mån det är möjligt ut i efterhand av den som hade varit skyldig att vidta åtgärder. Propositionen utgör en del av utvecklandet av subsidiära miljöansvarssystem.

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

RP 116/2018 rd

INNEHÅLL

| | |
|---|----|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL..... | 1 |
| INNEHÅLL | 2 |
| ALLMÅN MOTIVERING | 3 |
| 1 INLEDNING..... | 3 |
| 2 NULÄGE | 4 |
| 2.1 Lagstiftning | 4 |
| 2.2 Praxis..... | 6 |
| 2.3 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU..... | 8 |
| 2.3.1 Lagstiftningen i vissa länder..... | 8 |
| 2.3.2 Lagstiftningen i EU | 11 |
| 2.4 Bedömning av nuläget | 11 |
| 3 DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN | 13 |
| 4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER | 16 |
| 4.1 Ekonomiska konsekvenser | 16 |
| 4.2 Konsekvenser för myndigheterna | 17 |
| 4.3 Konsekvenser för miljön..... | 17 |
| 4.4 Samhälleliga konsekvenser | 18 |
| 5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN | 18 |
| 6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER..... | 19 |
| DETALJMOTIVERING | 21 |
| 1 LAGFÖRSLAG | 21 |
| 2 IKRAFTTRÄDANDE | 23 |
| 3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING | 23 |
| LAGFÖRSLAG | 25 |
| Lag om ändring av miljöskyddslagen | 25 |

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I allvarliga risksituationer där förorening av miljön hotar att orsaka fara för människors hälsa eller miljön kan det vara nödvändigt att vidta mer omfattande åtgärder för att förebygga eller begränsa föroreningen än vad som ingår i räddningsverksamheten, i syfte att skydda hälsan och miljön. Föroreningsrisken kan då kontrolleras t.ex. med olika operativa åtgärder, såsom leverans av el och värme till en fastighet, bevakning av området eller stängsling eller genom att ordna avfallshantering för farligt avfall eller farliga kemikalier. Huvudregeln är att tillsynsmyndigheten uppmanar och vid behov förelägger verksamhetsutövaren eller någon annan ansvarig aktör att fullgöra sin skyldighet för att förebygga eller begränsa föroreningen. Föreläggandet kan förenas med vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande. I vissa situationer kan genomförandet av åtgärder dock inte säkerställas inom ramen för ett sedvanligt förvaltningstvångsförfarande. Det kan t.ex. vara fråga om insolvens eller oklarheter kring ansvarsfrågan i fråga om den som ansvarar för verksamheten.

För att en myndighet i stället för den som svarar för verksamheten ska kunna vidta åtgärder för att förebygga eller begränsa en förorening förutsätts en tydlig behörighetsgrund som bygger på lag. De åtgärder som genomförs med stöd av räddningslagen (379/2011) begränsar sig till akuta åtgärder för bekämpning av skada, när risken för skada är överhängande. Miljöskyddslagen (527/2014) möjliggör såsom direkt förvaltningstvång avbrytande av verksamheten, men t.ex. i en konkurssituation eller när det är oklart vem som svarar för verksamheten, har verksamheten ofta redan avbrutits eller håller på att avbrytas. Förebyggande eller begränsning av en risk genom verkställighet av hot om tvångsutförande förutsätter för sin del att parten i fråga har rättslig och faktisk möjlighet att uppfylla huvudförpliktelsen. Till exempel i konkurssituationer har den som svarar för verksamheten inte alltid denna möjlighet eller så är det oklart vem som ansvarar för verksamheten. I vissa situationer har man således i praktiken varit tvungen att genom arrangemang anpassade för det enskilda fallet vidta åtgärder som är mer omfattande än räddningsverksamheten och som är nödvändiga för att skydda hälsan och miljön. Det har t.ex. handlat om att med ett konkursbo som är föremål för en offentlig utredning komma överens om genomförande av åtgärder. Åtgärderna har vid behov finansierats med medel via tilläggsbudgetförfarandet. I vissa fall har myndigheterna kunnat genomföra nödvändiga åtgärder med stöd av lagen om avhjälpande av vissa miljöskador (383/2009), nedan *miljöansvarslagen*, men endast i begränsad omfattning.

Syftet med propositionen är att ge myndigheterna effektivare befogenheter att vidta mer omfattande åtgärder än vad som ingår i räddningsverksamheten för att förebygga och begränsa förorening av miljön i situationer där förorening orsakar allvarlig risk eller allvarlig olägenhet för hälsan eller miljön. Det är fråga om att användningsområdet för direkt förvaltningstvång utvidgas jämfört med den gällande lagen. I allvarliga risksituationer bör t.ex. insolvens hos den som svarar för verksamheten eller oklarheter i ansvarsfrågor inte förhindra eller fördröja genomförandet av sådana åtgärder för förebyggande eller begränsande av förorening av miljön som bedömts nödvändiga för att skydda hälsan eller miljön. Myndigheternas befogenheter att genomföra de behövliga åtgärderna begränsas till att gälla situationer där genomförandet av åtgärder inte kan säkerställas genom ett sedvanligt förfarande som grundar sig på indirekt förvaltningstvång eller där det inte utan dröjsmål kan utredas vem som ansvarar för att genomföra åtgärderna. Propositionen utgör en del av utvecklandet av subsidiära miljöansvarssystem.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning

Den tillsynsmyndighet som avses i miljöskyddslagen ska genom olika efterhandskontroller ingripa i eventuella överträdelser och försummelse som framkommit i verksamhetsutövarens verksamhet eller vid avslutandet av verksamheten. Tillsynsmyndigheten kan förbjuda att verksamheten fortsätts eller upprepas eller förelägga personen i fråga att fullgöra sina skyldigheter på något annat sätt. Tillsynsmyndigheten kan också förelägga den som saken gäller att återställa miljön i ursprungligt tillstånd eller att undanröja olägenheter som miljön har åsamkats genom överträdelser. Verksamhetsutövaren kan föreläggas att i tillräcklig utsträckning utreda verksamhetens miljöpåverkan, om det finns grundad anledning att misstänka att verksamheten orsakar sådan förorening av miljön som strider mot miljöskyddslagen (175 § i miljöskyddslagen). Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten är, när det gäller verksamhet som orsakar risk för förorening av miljön, utifrån en inspektion som den har utfört behörig att meddela ett föreläggande i ett enskilt fall, om föreläggandet behövs för att förebygga eller hindra förorening. Föreläggandet kan inte gälla tillståndspliktig eller registreringspliktig verksamhet (180 § i miljöskyddslagen). Om förorening av miljön redan skett kan verksamhetsutövaren meddelas ett föreläggande att avhjälpa betydande förorening av vattendrag och naturskador (176 §). Bestämmelser om sanering av mark och grundvatten finns i 14 kap. i miljöskyddslagen.

En myndighet som fattat beslut enligt miljöskyddslagen kan i vissa situationer förordna om verkställighet av beslut oberoende av överklagande (200 § i miljöskyddslagen). Ett förbud eller föreläggande som myndigheten meddelat med stöd av miljöskyddslagen ska också vid behov förenas med vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande (184 § i miljöskyddslagen). Vite, hot om tvångsutförande och hot om avbrytande får riktas endast mot en sådan part som har rättslig och faktisk möjlighet att uppfylla huvudförpliktelsen (viteslagen (1113/1990) 7 och 14 §). Med rättslig möjlighet att uppfylla huvudförpliktelsen avses t.ex. besittning av den fastighet som huvudförpliktelsen riktas mot. Faktisk möjlighet att uppfylla huvudförpliktelsen innebär bl.a. att den förpliktade på grund av sjukdom, värnplikt eller något motsvarande skäl befinner sig i en situation där det är omöjligt att uppfylla förpliktelsen (Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen 2014, miljöförvaltningens anvisningar 9/2014, på finska).

Myndigheterna har med stöd av bestämmelsen om avbrytande av verksamheten (181 § i miljöskyddslagen) möjlighet att omedelbart ingripa i verksamhet som orsakar omedelbar fara för människors hälsa eller hotar att orsaka omedelbara och betydande skadeverkningar för miljön. Enligt den paragrafen ska tillsynsmyndigheten avbryta verksamheten till den del det är nödvändigt för att skydda hälsa eller miljö, om verksamhetsutövaren själv inte har vidtagit tillräckliga åtgärder. Förorening av miljön eller fara för hälsan leder alltså till avbrytande, om den förväntade följderna är omedelbara eller allvarliga. Lagstridig verksamhet är inte en förutsättning för att paragrafen ska tillämpas. I detaljmotiveringen till paragrafen betonas det att avbrytande av verksamheten är en exceptionell åtgärd som endast sällan kan komma i fråga. I motiven hänvisas det till proportionalitetsprincipen, som ska beaktas när omfattningen av åtgärderna fastställs. Myndigheten behöver ändå inte invänta verksamhetsutövarens åtgärder, om olägenheten för hälsan eller risken för förorening av miljön är så omedelbar och allvarlig att ett dröjsmål skulle strida mot allmänt intresse (RP 214/2013 rd).

Bestämmelser om ordnande av avfallshantering finns i avfallslagen (646/2011). För avfallshandlingen ansvarar avfallsinnehavaren och i andra hand fastighetsinnehavaren (6 § 1 mom. 5 punkten och 28 § i avfallslagen, konkursboet såsom avfallsinnehavare, se HFD:2003:51, HFD:2017:53), om det inte är fråga om ett ärende som hör till den kommunalt anordnade avfallshandlingen eller till producentansvaret. Vid försummelse att ordna avfallshantering har

RP 116/2018 rd

myndigheterna tillgång till de tillsynsmetoder i avfallslagen som gäller åtgärder vid förseelser eller försummelser och som förenas med vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande (126 §, 129 §). Försäljning av lös egendom som är föremål för hot om tvångsutförande är möjlig med stöd av 130 § i avfallslagen. Bestämmelser om säkerhet för avfallsbehandlingsverksamhet för att garantera en adekvat avfallshantering, uppföljning, kontroll och åtgärder som behövs när verksamheten avslutas eller efter avslutad verksamhet finns i 59—61 § i miljöskyddslagen. Säkerheten tryggar att de lagenliga och tillståndsenliga skyldigheterna fullgörs t.ex. vid insolvens hos verksamhetsutövaren.

I vissa situationer kan myndigheterna med stöd av miljöansvarslagen vidta åtgärder för att förebygga och begränsa förorening av miljön. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, nedan *miljöansvarsdirektivet*, har genomförts genom miljöansvarslagen. Miljöansvarslagen tillämpas på naturskador, betydande förorening av grundvatten enligt 137 § 2 mom. i miljöskyddslagen och betydande förorening av vattendrag enligt 176 § i den lagen samt på avhjälpande av betydande negativa förändringar i vattendrag eller grundvatten enligt 14 kap. 6 § i vattenlagen (587/2011). Tillämpningsområdet har avgränsats så att lagen inte tillämpas på vissa situationer, såsom t.ex. exceptionella naturfenomen och naturkatastrofer. Miljöansvarslagens tillämpningsområde begränsas av det i lagen använda begreppet *skada*. Med skada avses en mätbar negativ förändring av en naturresurs eller försämring av naturresursfunktioner vilken kan uppkomma direkt eller indirekt. Med *naturresurs* avses a) i 5 a § 1 mom. i naturvårdslagen (1096/1996) avsedda naturtyper och livsmiljöer för arter samt arter och deras förekomst-, föröknings- och rastplatser, b) vattendrag enligt 1 kap. 3 § 1 mom. 3 punkten i vattenlagen och grundvatten enligt 1 kap. 3 § 1 mom. 7 punkten i vattenlagen, c) territorialvatten enligt lagen om gränserna för Finlands territorialvatten (463/1956), d) den ekonomiska zonen enligt lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004). Med *naturresursfunktion* avses en naturresurs värdefulla effekter på andra naturresurser eller människor (3 § 1—3 punkten i miljöansvarslagen).

I 9 § i miljöansvarslagen föreskrivs det om myndighetens rätt att vidta eller låta någon annan vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga skador och begränsa dem eller låta någon annan vidta hjälpåtgärder på det skadade området, t.ex. efter räddningsmyndighetens åtgärder för att omedelbart avvärja skadorna (RP 2008/228 rd). Bestämmelserna i artiklarna 5.3 d och 6.2 e i miljöansvarsdirektivet har genomförts genom paragrafen. Åtgärder får vidtas om det brådskar med ärendet och det inte går att vänta på ett förfarande enligt naturvårdslagen, miljöskyddslagen, vattenlagen och gentekniklagen (377/1995) utan att skadan utvidgas betydligt. Åtgärder får även vidtas om den verksamhetsutövare som orsakat skadan inte kan påträffas utan svårighet. Efter åtgärderna eller när verksamhetsutövaren har påträffats ska ett förfarande för åläggande av hjälpåtgärder som avses i miljöansvarslagen inledas utan dröjsmål så som bestäms i den nämnda lagarna. Även om myndigheten vidtar eller låter någon annan vidta åtgärder enligt 9 § i miljöansvarslagen på statens bekostnad är utgångspunkten att staten i efterhand ska återkräva kostnaderna hos den verksamhetsutövare som orsakat skadan (14 § i miljöansvarslagen).

Räddningsväsendets myndigheter sköter brådskande uppgifter som syftar till att rädda och skydda människor, egendom och miljön när en olycka är överhängande eller inträffar samt till att begränsa de skador som olyckan orsakar och lindra följderna av olyckan (2 § 2 mom. 2 punkten i räddningslagen). I 32 § i räddningslagen preciseras det vad som hör till räddningsverksamheten och hur långt räddningsverksamheten sträcker sig. Till räddningsverksamheten hör att 1) ta emot larm, 2) varna befolkningen, 3) avvärja överhängande olyckor, 4) skydda och rädda offer för olyckor samt människor, miljö och egendom som är i fara, 5) släcka eldsvådor och begränsa skador samt 6) ha hand om ledning, kommunikation, underhåll och andra stödfunktioner i anslutning till de uppgifter som nämns i 1—5 punkten. Räddningsverket an-

svarar för de uppgifter som hör till räddningsverksamheten när en eldsvåda, någon annan olycka eller risk för en eldsvåda eller olycka kräver skyndsamma åtgärder för att skydda eller rädda människors liv eller hälsa, egendom eller miljö och åtgärderna inte kan vidtas på egen hand av den som drabbats av olyckan eller risken för den eller inte ankommer på någon annan myndighet eller organisation (32 § 2 mom.). Om det är nödvändigt för att klarlägga det ansvar och de befogenheter som olika myndigheter och aktörer har, ska räddningsledaren fatta ett uttryckligt beslut om inledande eller avslutande av räddningsverksamhet (34 § 3 mom.). Genom bestämmelsen om handräckning i 50 § i räddningslagen har man strävat efter att säkerställa räddningsmyndigheternas möjlighet att ge handräckning till andra myndigheter i situationer som inte hör till den egentliga räddningsverksamheten. Bestämmelser om samarbete inom räddningsverksamheten finns i räddningslagens 46 §, enligt vilken miljömyndigheterna och jord- och skogsbruksmyndigheterna samt inrättningarna inom förvaltningsområdena ska sörja för bekämpningen av olje- och kemikalieskador, miljöskyddet, översvämningsskyddet, avvärjningen av översvämningar och dammsäkerheten i enlighet med den arbetsfördelning som fastställts i författningarna om dem.

Med stöd av vattenlagen får tillsynsmyndigheten vidta behövliga åtgärder för att undanröja en olägenhet eller fara, om en åtgärd eller försummelse i strid med vattenlagen eller i strid med villkor, bestämmelser, ålägganden, förbud eller förordnanden som meddelats med stöd av den kan orsaka omedelbar olägenhet eller fara för säkerhet, hälsa eller något annat viktigt allmänt intresse eller avsevärd fara för annans egendom (14 kap. 10 § i vattenlagen). De åtgärder som avses i bestämmelsen har inte specificerats, utan är beroende av åtgärdens eller försummelsens art. En sådan åtgärd kan t.ex. vara att ett uppdämningsarbete som orsakar risk för farlig översvämning avbryts eller att skadlig avtappning till följd av att en damm rämnat stoppas med temporära konstruktioner. Tillsynsmyndigheten ska efter en åtgärd utan dröjsmål inleda ett ärende om förvaltningstvång, om inte detta är onödigt. Huvudregeln är att en lagstridig situation ska rättas till genom egentligt förvaltningstvångsförfarande. I vissa situationer kan det för undvikande av en hotande fara dock krävas ett snabbare förfarande eller t.o.m. ett omedelbart ingripande i verksamheten för att förebygga skadeverkningar (RP 277/2009 rd).

För den händelse att det uppkommer sanitär olägenhet som beror på verksamhet föreskrivs det i 51 § i hälsoskyddslagen (763/1994) om meddelande av sådana förbud, förelägganden och föreskrifter som är nödvändiga för att avhjälpa eller förebygga sanitär olägenhet. Om en sanitär olägenhet breder ut sig över ett vidsträckt område eller annars är speciellt betydelsefull, kan Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården eller regionförvaltningsverket inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter som är nödvändiga för att avhjälpa eller förebygga uppkomsten av den sanitära olägenheten (52 § i hälsoskyddslagen). Bestämmelser om att förena ett förbud eller föreläggande med vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande finns i 53 § i hälsoskyddslagen.

2.2 Praxis

Under de senaste fem åren har det inträffat fem allvarliga risksituationer där förorening av miljön hotat orsaka fara för människors hälsa och miljön och där det varit nödvändigt att vidta åtgärder för att förebygga eller begränsa föroreningen, men där den som svarat för miljö- och kemikaliesäkerheten har visat sig vara insolvent. På grund av en konkurssituation har det inte varit effektivt eller möjligt att med stöd av miljöskyddslagen, t.ex. genom verkställighet av hot om tvångsutförande, vidta de myndighetsåtgärder som krävts för att hantera situationen. De åtgärder som myndigheterna genomfört med stöd av räddningslagen har begränsat sig till akuta åtgärder för bekämpning av skada, när risken för skada varit överhängande. Till exempel har risken för ett allvarligt kemikalieläckage varit uppenbar eller så har ett läckage redan uppstått. Däremot hör ordnande av avfallshantering för farligt avfall och farliga kemikalier som lagrats på olämpligt sätt inte till räddningsverksamheten, om inte de förutsättningar som

RP 116/2018 rd

anges för räddningsverksamheten i räddningslagen uppfylls. Föreningensrisken har i enskilda fall kunnat hanteras med hjälp av olika operativa åtgärder, såsom leverans av el och värme till en fastighet, vilket har kunnat betraktas som räddningsverksamhet endast i begränsad utsträckning under de förutsättningar som anges i räddningslagen. En eventuell säkerhet för avfallsbehandlingsverksamhet tryggar lagenliga och tillståndsenliga åtgärder för att garantera en adekvat avfallshantering, uppföljning, kontroll och åtgärder som behövs när verksamheten avslutas eller efter avslutad verksamhet, t.ex. vid insolvens hos verksamhetsutövaren, men de åtgärder som omfattas av säkerheten och säkerhetens belopp är ofta otillräckliga för att avvärja risken.

De ovan beskrivna åtgärder för att förebygga och begränsa förorening av miljön som är nödvändiga för skydda hälsan och miljön och mer omfattande än vad som ingår i räddningsverksamheten har man med anledning av myndigheternas bristfälliga behörighetsbestämmelser i vissa situationer varit tvungen att genomföra genom undantagsarrangemang anpassade för det enskilda fallet. I fyra av de fem fall som beskrivits nedan har åtgärder genomförts i samarbete med ett konkursbo som varit föremål för en offentlig utredning, och åtgärderna har huvudsakligen finansierats med statliga medel via tilläggsbudgetförfarandet. En offentlig utredning är ett konkursförfarande som genomförs under konkursombudsmannens särskilda övervakning och med konkursombudsmannens medel. Domstolen beslutar om övergång till offentlig utredning på framställning av konkursombudsmannen. Konkursen fortsätter som offentlig utredning, om detta kan anses befogat därför att boets tillgångar är obetydliga, det finns ett utredningsbehov som gäller gäldenären eller konkursboet eller av något annat särskilt skäl (konkurslagens (120/2004) 11 kap. 1 §). I ett fall konstaterades åtgärderna nödvändiga för att förebygga eller begränsa en i miljöansvarslagen avsedd skada. Åtgärderna var således genomförbara med stöd av miljöansvarslagen. I praktiken var det fråga om bl.a. leverans av el och nödvändigt bränsle, hantering av vattnets kretslopp och vattenbehandling, miljöövervakning och rapportering samt övervakning av dammar på gruvområde (beslut av NTM-centralen i Norra Österbotten, POPELY/4321/2015). Kostnaderna för åtgärderna har till största delen täckts med ett anslag som reserverats i samband med tilläggsbudgetförfarandet.

I samband med den första tilläggsbudgeten för 2013 förberedde sig staten på bortskaffande av ett lager högexplosiv kolsulfid med anledning av att ett företag som producerat industrifiber hade försatts i konkurs. Konkursboet var mindre bemedlat och styrdes till offentlig utredning. De totala kostnaderna för lagring, borttransport och bortskaffande av kolsulfid som fanns på en industrifastighet samt för andra åtgärder för oskadliggörande av ämnet uppgick till ca fem miljoner euro. Det har beräknats att ca en miljon euro betalas tillbaka till staten.

I fråga om en ytbehandlingsanläggning som försattes i konkurs 2013 var staten vid avsaknad av en ansvarig aktör tvungen att ta ansvar för tryggheten av miljö- och kemikaliesäkerheten i ett område. Konkursen höll på att förfalla på grund av brist på medel och den fortsatte som offentlig utredning. Inte heller ett separat fastighetsaktiebolag som hade försatts i konkurs kunde ta hand om avfallshanteringen i området. Det akuta behovet var att trygga leveransen av värme och el samt att ordna daglig bevakning för fastigheten innan behandlingen av det avfall och de kemikalier som medförde miljö- och kemikaliesäkerhetsrisker blev ordnad. I den första tilläggsbudgeten för 2014 reserverade staten 300 000 euro för avlägsnande av säkerhetsriskerna i området. Konkursboets utdelningsbara medel har grovt uppskattats till ca 0,1 miljoner euro.

Under åren 2013—2015 finansierade staten med ett belopp på ca 2,3 miljoner euro via tilläggsbudgetförfarandet kostnaderna för ordnande av avfallshanteringen för det avfall som ett företag som bedrivit behandling av industrikemikalieavfall hade lämnat efter sig när företaget drabbats av konkurs. På fastigheten fanns med anledning av hotande och redan inträffade kemikalieläckage en omedelbar risk för förorening av miljön och generellt en risk för storolycka.

Bolagets konkurs hade förfallit på grund av brist på medel, och ansvaret för avfallet hade övergått till fastighetsinnehavaren. Även fastighetsinnehavaren hade försatts i konkurs och konkursboet hade styrts till offentlig utredning. Behövliga åtgärder genomfördes med statens medel av konkursboet, som var föremål för offentlig utredning. Dessutom orsakades staten bl.a. kostnader för offentlig utredning i anslutning till bl.a. skötseln av boets förvaltning och straffprocessen. Vid återkrav beräknas det att eventuellt ca 0,25 miljoner euro betalas tillbaka till staten.

I samband med Talvivaara Sotkamo Oy:s konkurs har staten gått in med avsevärda summor för att finansiera åtgärder som är nödvändiga med tanke på miljösäkerheten. Tryggandet av ändamålsenlig behandling av vatten, avloppsvatten och cirkulationsvätska som lagrats på området och förebyggandet av miljöskador med statliga medel ansågs vara ett sådant särskilt skäl enligt i 11 kap. 1 § i konkurslagen att låta konkursen fortsätta som offentlig utredning från och med slutet av 2014. Vid utgången av augusti 2017 hade de totala kostnaderna för staten stigit till ca 120 miljoner euro, varav ca 90 procent hänförde sig till bekämpning av miljöskador. Dittills hade ca 20 miljoner euro betalats tillbaka till staten.

I den första tilläggsbudgeten för 2017 reserverades det 5 miljoner euro för bekämpning av miljöskador på grund av att en nickelgruva hade försatts i konkurs och för stängning av gruvan. Finansieringsbehovet för att täcka kostnaderna för stängning av gruvan uppgår enligt en preliminär bedömning till sammanlagt ca 15—20 miljoner euro under de följande 9—14 åren. För kostnaderna för planeringen av och tillståndsberedningen för den andra fasen av stängningen av gruvan samt för obligatoriska tillägsarbeten under den första fasen har det senare anvisats ett anslag på 1,3 miljoner euro.

2.3 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

2.3.1 Lagstiftningen i vissa länder

Sverige

I Sverige ingår bestämmelserna om miljöskydd i miljöbalken (1998:808) och i de förordningar som utfärdats med stöd av den. Tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken är bl.a. Naturvårdsverket, länsstyrelserna och de kommunala myndigheterna. Bestämmelser om tillsynsmyndigheternas behörighet finns i 26 kap. i lagen.

Om verksamhetsutövaren, fastighetsägaren, konkursboet eller någon annan ansvarsskyldig inte självmant har vidtagit de behövliga åtgärderna för förebyggande eller begränsning av förorening ska tillsynsmyndigheten i första hand ge en uppmaning. Vid behov kan ett förvaltningsstängningsförfarande inledas. Enligt 26 kap. 17 § i miljöbalken kan tillsynsmyndigheten ansöka om verkställighet av beslut hos kronofogdemyndigheten, om ett förbud eller föreläggande av myndigheten inte blir åttlytt. Vid verkställigheten iakttas då bestämmelserna om förvaltningsbeslut i utsökningsbalken (1981:774). Om en verksamhetsutövare eller någon annan har begått en gärning som är straffbar enligt 29 kap. i miljöbalken, får kronofogdemyndigheten bevilja tillsynsmyndigheten särskild handräckning för att åstadkomma rättelse.

Tillsynsmyndigheterna är också behöriga att besluta att åtgärder ska vidtas på verksamhetsutövarens bekostnad. Bestämmelsen i 26 kap. 18 § 1 mom. i miljöbalken kan tillämpas på fall där det är nödvändigt med snabb handläggning för att undanröja en hälso- och miljörisk. Dessutom kan bestämmelsen tillämpas på bagatellartade fall där rättelse kan ske på ett enkelt sätt genom myndighetens försorg. Enligt regeringens proposition om miljöbalken (Prop. 1997/98:45) torde det vanliga vara att verkställighet söks hos kronofogdemyndigheten i fall där ett förbud eller föreläggande av myndigheten inte åttlyts. Beslut om rättelse på verksam-

RP 116/2018 rd

hetsutövarens bekostnad kan i vissa fall tas även utan föregående förbud eller föreläggande. Ett sådant förordnande om rättelse kan aktualiseras om det finns skäl att anta att ett föreläggande eller förbud inte skulle följas eller att det inte tillräckligt snabbt eller effektivt skulle leda till det önskade resultatet. Bestämmelsen i 26 kap. 18 § 2 mom. i lagen tillämpas huvudsakligen för att undvika en allvarlig hälso- och miljörisk.

Naturvårdsverket kan bevilja länsstyrelsen bidrag för efterbehandling av herrelösa eller omfattande förorenade områden för avhjälpande av föroreningsskador i enlighet med förordningen om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande (2004:100) inom ramen för särskilda anslag. Bidrag får ges till den utredning som behövs för att efterbehandling av föroreningsskadan ska kunna genomföras, till åtgärder som på grund av föroreningar behövs för att avhjälpa skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller för att förebygga, hindra eller motverka att sådana uppstår samt till uppföljning och utvärdering av avhjälpandeåtgärder. Förutsättningen för beviljande av stöd är att det inte går att kräva att verksamhetsutövaren ska betala kostnaderna eller att verksamhetsutövaren är skyldig att betala dem bara delvis. Bidrag kan också beviljas när den som är ansvarig för att bekosta sådan verksamhet inte kan betala eller det finns andra synnerliga skäl för att bevilja bidrag.

Danmark

I Danmark ingår bestämmelser om miljöansvar i miljöskadelagen (Lov om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader 2008), och i lagar som gäller olika delområden inom miljöskyddet. Miljöskadelagen tillämpas på miljöskada och överhängande fara för en miljöskada. Syftet med lagen är att säkerställa att den som orsakat miljöskadan ska vidta åtgärder för förhindra eller begränsa risken med verksamheten eller bekosta de behövliga åtgärderna. I praktiken har även myndigheterna behörighet enligt annan miljölagstiftning att vidta de åtgärder som behövs för att förebygga och begränsa en skada för hälsan eller miljön.

Lov om miljøbeskyttelse, som trädde i kraft den 1 januari 1992, är en allmän lag om miljöskydd och kompletteras av miljöförvaltningens föreskrifter. Bestämmelser om tillsynsmyndigheternas behörighet finns i 9 kap., som gäller tillsyn. Myndighet och myndighetsperson för tillsynen är kommunfullmäktige (kommunalbestyrelsen) och miljö- och livsmedelsministern (Miljø- og fødevarerministeren). Dessa är skyldiga att ingripa i olaglig verksamhet som orsakar förorening eller risk för förorening. Enligt 69 § i lagen kan tillsynsmyndigheten ge verksamhetsutövaren en uppmaning eller förbjuda verksamhetsutövaren att fortsätta verksamheten och kräva att verksamhetsutövaren återställer det tidigare tillståndet. Myndigheterna har också behörighet att vidta behövliga förebyggande och korrigerande åtgärder på verksamhetsutövarens bekostnad, om denne inte har vidtagit de åtgärder som krävs inom en viss tid. Beslut om vidtagande av åtgärder meddelas verksamhetsutövaren skriftligen i regel 14 dagar före åtgärderna vidtas. Delgivningstiden kan vara kortare, om det är nödvändigt att vidta åtgärderna tidigare.

Tillsynsmyndigheten kan omedelbart vidta behövliga åtgärder på verksamhetsutövarens bekostnad och utan förhandsbeslut i situationer där verksamheten hotar att orsaka allvarlig fara för människors hälsa. Bestämmelsen i 70 § 1 mom. tillämpas dock inte, om det ansvariga företaget fortfarande är i drift eller om de behövliga åtgärderna kan genomföras med stöd av annan lagstiftning. Med stöd av 70 § 2 mom. kan tillsynsmyndigheten vidta behövliga åtgärder, om företaget har lagt ned sin verksamhet eller t.ex. försatts i konkurs. Åtgärder kan vidtas, även om någon konkret olägenhet för hälsan eller miljön inte uppkommit, om det är sannolikt att en sådan olägenhet uppkommer inom en nära framtid. Myndigheten har prövningsrätt när det gäller frågan om huruvida villkoren enligt 70 § 1 mom. är uppfyllda i fråga om pågående eller nedlagd verksamhet.

Österrike

I Österrike grundar sig myndigheternas behörighet på författningar som gäller olika delområden inom miljöskyddet. Författningar utfärdas på förbundsstatsnivå (Bund). Dessutom har även delstaterna (Länder) lagstiftning om t.ex. miljöansvar.

Österrikes miljöansvarslag (Bundes-Umwelthaftungsgesetz, B-UHG 55/2009) innehåller bestämmelser om åtgärder för att förebygga och avhjälpa miljöskador som orsakar förorening av vattendrag och mark. Om verksamhetsutövaren när han eller hon upptäckt en risk för miljöskada inte har vidtagit behövliga, förebyggande åtgärder, har myndigheterna behörighet att ingripa. Enligt 5 § i miljöansvarslagen kan myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att vidta behövliga åtgärder. Vid behov kan myndigheten även själv vidta förebyggande åtgärder. Detsamma gäller de korrigerande åtgärderna enligt lagens 6 §. Om verksamhetsutövaren inte är aktiv, agerar för sent eller om de åtgärder som genomförts är otillräckliga och förorening redan har skett, ska myndigheten vidta åtgärder och förelägga att behövliga åtgärder vidtas eller omedelbart vidta de behövliga åtgärderna och ålägga verksamhetsutövaren att ersätta kostnaderna. Behörig myndighet är förvaltningsmyndigheten på distriktsnivå (Bezirksverwaltungsbehörde).

Miljöansvarsdirektivet har genomförts genom miljöansvarslagen, och den tillämpas endast på miljöskador som skett efter dess ikraftträdande, dvs. efter den 20 juni 2009. I stället för miljöansvarslagen kan även annan miljölagstiftning bli tillämplig, såsom avfallslagen (Abfallwirtschaftsgesetz, AWG 2002) eller vattenlagen (Wasserrechtsgesetz, WRG 1959). Bestämmelserna i fråga är viktiga bl.a. vid istandsättning av förorenade områden. Myndigheten ska vid behov utreda om verksamheten har orsakat förorening av vattendrag eller mark och förelägga att behövliga åtgärder vidtas.

Nederländerna

De materiella bestämmelserna om Nederländernas miljöskydd finns i olika författningar, såsom miljöskyddslagen (Wet milieubeheer), markskyddslagen (Wet bodembescherming) och vattenlagen (Waterwet). Utgångspunkten för bestämmelserna om miljöskyddet är att verksamhetsutövaren är skyldig att vidta åtgärder för att förebygga förorening av miljön. Även myndigheterna har behörighet att vid behov vidta förebyggande och korrigerande åtgärder. Till förvaltningssystemet för miljöärenden i Nederländerna hör kommunerna, provinserna och ministerierna. För vattenhushållningsärenden finns det dessutom särskilda myndigheter (waterschappen).

I 17 kap. i miljöskyddslagen finns det bestämmelser om åtgärder under särskilda omständigheter. Bestämmelserna tillämpas bl.a. på behandling av avfall. Om verksamheten på en avfallsbehandlingsanläggning hotar att orsaka risk för miljön, kan den behöriga myndigheten enligt 17.5 c § i lagen meddela anvisningar om behövliga åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta. Myndigheten kan också själv vidta förebyggande eller korrigerande åtgärder eller ge en tredje part i uppgift att genomföra åtgärderna. I 17 kap. i lagen finns också bestämmelser som gäller miljöskador och genom vilka miljöansvarsdirektivet har genomförts. Om verksamhet som en myndighet bedriver orsakar miljöskada, ska myndigheten informera om saken och vidta behövliga åtgärder i enlighet med 17.10 §. Myndigheten är berättigad att begränsa, undanröja eller på vilket som helst annat möjligt sätt hantera skadan för att förhindra olägenheter för människors hälsa eller miljön. Om en miljöskada eller fara för sådan beror på någon annan aktörs verksamhet, ska myndigheten i regel förelägga verksamhetsutövaren att vidta behövliga åtgärder. Om verksamhetsutövaren inte är känd och det inte är möjligt att utreda vem som är verksamhetsutövare, ska myndigheten fatta beslut om vidtagande av åtgärder. Om det samti-

digt uppkommer flera miljöskador, och behövliga, korrigerande åtgärder inte kan genomföras samtidigt, ska den behöriga myndigheten besluta vilka skador som ska avhjälpas först.

I regel svarar verksamhetsutövaren för de kostnader föroreningen av miljön orsakar. Om den behöriga myndigheten själv vidtar behövliga åtgärder eller ger någon tredje part i uppgift att göra det, får myndigheten driva in kostnaderna hos verksamhetsutövaren. Den behöriga myndigheten beslutar om storleken på de kostnader som drivs in. Myndigheten kan avstå från att driva in kostnaderna, om kostnaderna för indrivning är större än det belopp som drivs in eller om det inte kan utredas vem som är verksamhetsutövare. Myndigheten kan avstå från att driva in kostnaderna helt eller delvis även i det fall att skadan inte beror på verksamhetsutövarens försummelse.

Vid ingången av 2019 träder en ny miljö- och planeringslag (Omgevingswet) i kraft i Nederländerna, med vilken syftet är att sammanslå och förenkla de miljörättsliga bestämmelserna och förfarandena i Nederländerna. Den nya lagen ersätter de 26 gällande miljölagarna, inklusive miljöskyddslagen, markskyddslagen och vattenlagen, och dess tillämpningsområde omfattar olika åtgärder som förändrar miljön, användningen av naturresurser samt verksamhet som kan orsaka förorening av miljön och miljörisker. Lagen kompletteras med fyra förordningar. Den nya miljö- och planeringslagen medför inga ändringar i fråga om myndigheternas behörighet.

2.3.2 Lagstiftningen i EU

Målen för EU:s miljöpolitik ingår i artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (FEUF). Målet är bl.a. att bevara, skydda och förbättra miljön samt att skydda människors hälsa. Miljöpolitiken ska syfta till en hög skyddsnivå. EU:s miljöpolitik ska bygga på försiktighetsprincipen och på principen att förorenaren ska betala, enligt vilken en verksamhetsutövare som orsakar en miljöskada eller framkallar ett överhängande hot om en sådan skada i princip bör bära kostnaderna för de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller avhjälpa skadan.

På EU-nivå har man strävat efter att förebygga förorening av miljön och hälsorisker till följd av det genom de bestämmelser som ingår i miljöansvarsdirektivet. Miljöansvarsdirektivet ålägger medlemsstaterna att föreskriva om åtgärder för att förebygga och avhjälpa betydande skador i fråga om mark, vatten och biologisk mångfald. I Finland har direktivet genomförts nationellt genom miljöansvarslagen.

Enligt artikel 5 i miljöansvarsdirektivet får den behöriga myndigheten när som helst själv vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga miljöskador som avses i direktivet, om verksamhetsutövaren inte fullgör sin skyldighet självmant eller på begäran av myndigheten. Myndigheten har behörighet att vidta åtgärder även om verksamhetsutövaren inte kan identifieras eller om man inte kan kräva att verksamhetsutövaren ska bära kostnaderna, eftersom miljöskadan eller det överhängande hotet om en sådan skada är en följd av omständigheter som inte beror på verksamhetsutövaren. På samma sätt får den behöriga tillsynsmyndigheten under de förutsättningar som framgår av artikel 6 som sista utväg även vidta hjälpåtgärder.

2.4 Bedömning av nuläget

Förhandövervakning som grundar sig på miljötillståndsplikten och som gäller verksamhet som orsakar risk för förorening, kompletterad med efterhandsövervakning enligt miljöskyddslagen räcker ofta för att hantera skadliga verkningar och eventuella risksituationer som verksamhet orsakar. I praktiken har det dock visat sig att de administrativa tvångsmedel som avses i miljöskyddslagen och myndigheternas befogenheter, som stöder sig på vite, hot om tvångsutfö-

RP 116/2018 rd

rande eller hot om avbrytande, vilka tvångsmedlen förenats med, är otillräckliga för att trygga att nödvändiga hälso- och miljöskyddsåtgärder genomförs i allvarliga risksituationer, särskilt om den som svarar för verksamheten är insolvent, okänd eller onåbar.

Även en insolvent ansvarig aktör kan meddelas föreläggande som gäller i 175 § i miljöskyddslagen avsedda åtgärder vid överträdelser eller försummelse. Ett sådant föreläggande kan verkställas snabbt om situationen kräver det (200 § i miljöskyddslagen). Omedelbar verkställighet är möjlig också t.ex. i samband med ett förbud eller föreläggande som gäller en sanitär olägenhet enligt hälsoskyddslagen. Att förena ett föreläggande t.ex. med hot om tvångsutförande är dock möjligt endast, om den som svarar för verksamheten har rättslig och faktisk möjlighet att fullgöra sina skyldigheter (7 och 14 § i viteslagen). I insolvenssituationer har den som svarar för verksamheten i allmänhet inte denna möjlighet. Till exempel i konkursituationer kan det också vara oklart vem ansvaret ska riktas mot och således hur förvaltningstvånget ska riktas rätt. Det kan vara svårt och tidskrävande att utreda ansvarsfrågor, vilket kan hindra eller fördröja genomförandet av åtgärder som är nödvändiga med tanke på skyddet av hälsan eller miljön på motsvarande sätt som när den som svarar för verksamheten är okänd eller onåbar. Hanteringen av en risksituation kan kräva att åtgärder vidtas innan det har utretts vem som ansvarar för verksamheten.

Myndigheterna har med stöd av bestämmelsen om avbrytande av verksamheten (181 § i miljöskyddslagen) möjlighet att omedelbart ingripa i verksamhet som orsakar omedelbar fara för människors hälsa eller hotar att orsaka omedelbara och betydande skadeverkningar för miljön. I insolvenssituationer och när den som svarar för verksamheten är okänd eller onåbar, har verksamheten i praktiken ofta redan avbrutits eller håller på att avbrytas, varvid skyddet av miljön och hälsan i stället för avbrytande kan kräva andra konkreta åtgärder för att avvärja riskerna. Räddningsmyndigheterna sörjer under de förutsättningar som föreskrivs i räddningslagen för åtgärder för att omedelbart bekämpa miljöförorening och skador till följd av miljöförorening, men mer omfattande åtgärder och åtgärder som sträcker sig längre än att bekämpa den akuta risken, såsom leverans av el och värme samt ordnande av bevakning vid en fastighet eller t.ex. ordnande av avfallshantering för farligt avfall, kan vara nödvändiga för att undanröja risken för förorening samt hot mot hälsan och miljön till följd av föroreningsrisken. Myndigheter har inte med stöd av miljöskyddslagen befogenhet att vidta dessa åtgärder för att förebygga eller begränsa miljöförorening själva annat än via sedvanligt förvaltningstvångsförfarande. Genomförandet av åtgärder kan inte på ovan beskrivna sätt säkerställas i alla situationer med detta förfarande.

I de situationer där miljöansvarslagen tillämpas är det fråga om en naturskada enligt 5 a § i naturvårdslagen, betydande förorening av grundvatten enligt 137 § 2 mom. i miljöskyddslagen, betydande förorening av vattendrag enligt 176 § i den lagen eller avhjälpande, förhindrande eller begränsning av betydande negativa förändringar i vattendrag eller grundvatten enligt 14 kap. 6 § i vattenlagen. Behovet av befogenhet för myndigheterna att ingripa i allvarliga fall av miljöförorening gäller så som i 9 § i miljöansvarslagen åtgärder som myndigheten kan vidta t.ex. efter räddningsmyndigheternas omedelbara åtgärder för att avvärja skada. Myndighetsåtgärder enligt miljöansvarslagen kan vidtas på ett från sedvanligt förvaltningstvångsförfarande avvikande sätt när det uppstår behov att vidta eller låta någon annan vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga skador och begränsa dem eller vidta eller låta någon annan vidta hjälpåtgärder på det skadade området. En förutsättning är att det brådskar med ärendet och det inte går att vänta på ett förfarande enligt naturvårdslagen, miljöskyddslagen, vattenlagen och gentekniklagen utan att skadan utvidgas betydligt. Åtgärder får även vidtas om den verksamhetsutövare som orsakat skadan inte kan påträffas utan svårighet. Miljöansvarslagen har tillämpats t.ex. i samband med ovan beskrivna bekämpning av miljöskador på grund av en nickelgruva (POPELY/4321/2015).

Myndigheternas befogenhet att ingripa i allvarlig förorening av miljön eller hot om förorening kan inte stödja sig på miljöansvarslagen t.ex. när olämplig lagring av farligt avfall eller farliga kemikalier orsakar risk för förorening av marken eller hälsorisk, när det inte föreligger risk för betydande förorening av vattendrag eller grundvatten eller när utsläpp av avfallskemikalier orsakar omedelbar risk eller olägenhet för hälsan via luften. Miljöansvarslagen lämpar sig inte heller t.ex. för situationer där en stabil avveckling av en produktionsanläggning förutsätter säkerställande av el- och värmetillförseln och ordnande av avfallshantering för farligt avfall, men där de skadliga miljö- och hälsokonsekvenserna till följd av en eventuell avveckling på ett okontrollerat sätt skulle komma till uttryck som något annat än sådan naturskada enligt 5 a § i naturvårdslagen som överstiger tröskeln för vad som anses betydande eller betydande förorening av vattendrag eller grundvatten. Miljöansvarslagen tryggar således inte i alla situationer myndigheternas möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder för förebygga eller begränsa en allvarlig förorening av miljön.

Till följd av myndigheternas bristfälliga behörighetsbestämmelser har man i vissa situationer varit tvungen att genom arrangemang anpassade för det enskilda fallet genomföra de åtgärder som bedömts nödvändiga för att förebygga och begränsa en allvarlig förorening av miljön. Offentlig utredning har i vissa fall gjort det möjligt att genomföra nödvändiga åtgärder med tanke på skyddet av hälsan och miljön med statens medel under konkursombudsmannens övervakning, när andra myndigheter inte har haft direkt behörighet att se till att dessa åtgärder vidtas. Den behövliga finansieringen för att genomföra åtgärderna har skett via tilläggsbudgetförfarandet. Användningsområdet för offentlig utredning i de situationer som avses i förslaget begränsas dock av att en offentlig utredning kan användas endast när den som svarar för verksamheten har försatts i konkurs. Behovet av åtgärder för att förebygga och begränsa en förorening kan uppkomma i situationer där ingen ansöker om att den som svarar för verksamheten ska försättas i konkurs, även om den som svarar för verksamheten är insolvent på det sätt som avses i konkurslagen, dvs. att gäldenären inte kan betala sina skulder när de förfaller till betalning och att denna oförmåga inte är endast tillfällig (2 kap. 1 § i konkurslagen). Konkursförfarande och offentlig utredning kan inte heller användas när det inte går att utreda vem som svarar för verksamheten. Av de medel som anvisas för offentlig utredning i statsbudgeten (ca 600 000 euro 2015) kan det inte heller anvisas tillräckligt med medel för att genomföra åtgärder som syftar till att förebygga och begränsa förorening av miljön. Man kan således inte ha offentlig utredning som en utgångspunkt för att hantera miljörisker i de situationer som avses i propositionen.

Trots fåtal fall i praktiken har det som beskrivits ovan medfört behov av att bedöma huruvida myndigheternas behörighetsbestämmelser bör kompletteras i syfte att trygga myndigheternas handlingsförmåga. Att befästa tillvägagångssätt och att föreskriva om saken i lag är behövligt för att skydda miljön och hälsan i situationer där underlåtenhet att handla skulle ha allvarliga och vittomfattande skadliga följder. Vidtagandet av åtgärder ska inte grunda sig på prövning och tillvägagångssätt utifrån de enskilda fallen. Kravet på bestämmelser i lag grundar sig också på den legalitetsprincip i grundlagens 2 § 2 mom. enligt vilken all utövning av offentlig makt ska bygga på lag.

3 De viktigaste förslagen

Målet med förslaget är att säkerställa att åtgärder som är nödvändiga för att förebygga och begränsa förorening av miljön och som är mer omfattande än vad som ingår i räddningsverksamheten genomförs i situationer där förorening orsakar allvarlig risk för hälsan och miljön, men där genomförandet av åtgärder inte kan säkerställas inom ramen för ett sedvanligt förvaltnings tvångsförfarande. I dessa situationer har den som svarar för verksamheten till följd av insolvens eller av någon annan orsak inte rättslig eller faktisk möjlighet att iaktta t.ex. en myndighets föreläggande som förenats med hot om tvångsutförande i syfte att förebygga eller

begränsa förorening av miljön. Det kan även vara fråga om att det inte kan utredas vem som ansvarar för verksamheten. För att uppnå målet och undvika en modell som bygger på lösning från fall till fall förutsätts det att myndigheterna får effektivare befogenheter som bygger på lag.

Som alternativ till att myndigheterna i enlighet med förslaget får effektivare befogenheter som bygger på lag kan man bedöma huruvida de situationer som avses i propositionen skulle kunna undvikas genom effektivare förhandsövervakning. Uppföljning av verksamhetsutövarnas ekonomiska situation skulle kunna göra det möjligt att på ett effektivare sätt rikta resurser för förhandsövervakning t.ex. till verksamhet där det föreligger risk för insolvens. Dessutom inverkar t.ex. de resurser som riktas till övervakning av miljötillståndspliktig verksamhet på hur ofta verksamhetsutövarnas verksamhet i praktiken kan kontrolleras t.ex. genom kontrollbesök för att upptäcka risk för konkurs eller någon annan risk. För att ett myndighetsföreläggande som förenats med hot om tvångsutförande i stället för vite ska vara effektivt med tanke på t.ex. säkerställandet av fullgörandet av avfallshanteringsskyldigheterna krävs det likaså att myndigheten faktiskt har tillräckliga medel för att verkställa tvångsutförandet.

Genom att effektivisera förhandsövervakningen och t.ex. öka resurserna för övervakningen är det dock inte möjligt att vara beredd på alla situationer som kan leda till de risksituationer som avses i propositionen. Ett ingripande i lag- och tillståndsenlig verksamhet förutsätter i alla situationer en tydlig behörighetsgrund i lag. Åtgärder som grundar sig på indirekt förvaltnings tvång är ineffektiva i det skedet när den som svarar för verksamheten inte längre har rättslig eller faktisk möjlighet att uppfylla sina förpliktelser. Det kan också t.ex. vara fråga om systematisk och avsiktlig försummelse av miljöförpliktelser eller en oväntad störning som dyker upp. Till exempel försummelse att ordna avfallshantering för farligt avfall eller överskridning av utsläppsgränser kommer nödvändigtvis inte fram förrän i det skedet när skadeverkningarna av verksamheten redan uppstått. Olycksituationer kan å sin sida vara svåröversäglbara. Insolvenssituationer samt avfallshanteringsåtgärder som preciseras i miljötillstånd kan man bereda sig på genom att i enlighet med miljöskyddslagen ställa säkerhet för avfallet, men denna säkerhet täcker inte oförutsedda situationer eller situationer som är en följd av lagstridig verksamhet. Med säkerheter är det svårt eller omöjligt att bereda sig på kostnader vars storlek eller sannolikhet för att de uppstår inte kan bedömas exakt.

I denna proposition föreslås det att bestämmelserna om tillsyn och förvaltningstvång i 18 kap. i miljöskyddslagen kompletteras med en ny 182 a §, där det föreskrivs om den statliga tillsynsmyndighetens behörighet att vidta åtgärder för att förebygga och begränsa förorening av miljön, när genomförandet av dessa åtgärder inte kan säkerställas genom ett sedvanligt förvaltningstvångsförfarande eller när det inte utan dröjsmål kan utredas vem som ansvarar för verksamheten. Myndigheten ska vidta åtgärder enligt förslaget endast när detta är nödvändigt för att skydda människors hälsa eller miljön. Behörigheten utsträcks inte till åtgärder som med stöd av räddningslagen hör till räddningsverksamheten. Genom propositionen säkerställs det i allvarliga risksituationer som gäller hälsan eller miljön att insolvens eller oklarheter i ansvarsfrågor i fråga om den som svarar för verksamheten inte förhindrar eller fördröjer genomförandet av sådana åtgärder för förebyggande eller begränsande av förorening av miljön som bedömts nödvändiga för att skydda hälsan eller miljön.

Propositionen förtydligar det nuvarande rättsläget och myndigheternas behörighet att vidta åtgärder i en situation av subsidiärt ansvar. I de situationer där den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas bör det beaktas att det i risksituationer kan finnas flera behöriga myndigheter vars behörighet grundar sig på lagstiftning inom olika förvaltningsområden, t.ex. när den som orsakat faran är en gruva eller en industrianläggning som behandlar farliga kemikalier. I dessa situationer understryks vikten av ett fungerande samarbete mellan olika myndigheter för att hantera risksituationen. Samarbete mellan den statliga tillsynsmyndighet som avses i propositionen

ionen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten får ökad betydelse i situationer där den verksamhet som orsakar fara övervakas av kommunen.

Vidtagande av myndighetsåtgärder med stöd av den föreslagna bestämmelsen ska gälla exceptionella situationer och bestämmelsen kommer sannolikt att tillämpas endast sällan. Huvudregeln vid efterhandsövervakning av åtgärder som orsakar risk för förorening av miljön ska även i fortsättningen vara att tillsynsmyndigheten, i enlighet med de gällande bestämmelserna i miljöskyddslagen, ska uppmana och vid behov förelägga verksamhetsutövaren eller någon annan ansvarig aktör att fullgöra sin skyldighet för att förebygga eller begränsa föroreningen. Om denne försummar sina skyldigheter, kan ett föreläggande förenas med vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande. Behovet av att komplettera myndigheternas befogenheter gäller således situationer där den som svarar för verksamheten inte själv vidtar åtgärder och där genomförandet av åtgärder inte kan säkerställas genom ett sedvanligt förvaltnings-tvångsförfarande. Användningen av det direkta förvaltningstvång som avses i paragrafen ska begränsas till sådana situationer där andra möjligheter att lagligen återställa situationen inte finns. Det är vanligen fråga om en konkursituation eller om att den som svarar för verksamheten av någon annan orsak är insolvent eller är okänd eller inte kan nås. Verksamheten har då ofta avbrutits eller lagts ned, varvid undanröjandet av risken i stället för avbrytande, som möjliggörs med stöd av de gällande bestämmelserna (181 §) i miljöskyddslagen, kräver andra konkreta åtgärder. Förutsättningarna för att avbryta verksamheten avviker från förutsättningarna för att genomföra de åtgärder som avses i propositionen och vid avbrytande kan också den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten vara behörig myndighet. Den föreslagna bestämmelsen har således inte fogats till bestämmelserna om avbrytande i 181 § i miljöskyddslagen.

Ett effektivt genomförande av den föreslagna bestämmelsen förutsätter att det ordnas utbildning och annan behövlig handledning för myndigheterna och förtydligande av hur kostnaderna för myndighetsåtgärder täcks. Användningsändamålet för moment 35.10.20 inom miljöministeriets förvaltningsområde är att bekämpa, förebygga och begränsa miljöskador och gör det möjligt att använda medel under momentet i sådana risksituationer som avses i propositionen. Inom ramen för det anslag som reserverats under momentet är det möjligt att finansiera bråds-kande åtgärder och övriga första åtgärder för att hantera risksituationen. En eventuell ökning av de statliga myndigheternas resurser t.ex. vid omfattande och besvärliga miljöskador behandlas separat i samband med budgetförandet. Tilläggsbudgetförandet understyrker att vidtagande av myndighetsåtgärder är exceptionellt och förutsätter omfattande prövning. Vid tvångsutförande av myndighetsåtgärder och t.ex. vid eventuell anskaffning av externa tjänster bör tillämpningen av lagstiftningen om offentlig upphandling granskas i varje enskilt fall.

I enlighet med principen att förorenaren betalar ska myndigheternas kostnader i den mån det är möjligt drivas in hos den som skulle ha varit skyldig att vidta åtgärderna. Detta innebär t.ex. att kostnaderna bevakas vid ett eventuellt konkursförfarande i enlighet med konkurslagen. Återkrav av kostnaderna är en viktig utgångspunkt i en situation där offentliga medel används för att hantera miljörisker som orsakats av privata aktörer. I praktiken kan återkrav på grund av sakens natur vara svårt att genomföra på ett lyckat sätt. I dessa situationer blir det staten som täcker dem, om de inte ersätts genom ett subsidiärt ansvarssystem.

Återkrav är huvudregeln också i miljöansvarslagen till den del det är fråga om kostnader som staten orsakats av åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa en skada eller av att vidta eller låta någon annan vidta hjälpåtgärder. Det är fråga om situationer liknande dem som finns i detta förslag, där myndigheterna vidtar åtgärder i stället för den som egentligen svarar för verksamheten. Att utvidga tillämpningsområdet för miljöansvarslagen till att omfatta även de miljö- och hälsoskyddsåtgärder som avses i detta förslag är dock inte ändamåls-enligt på grund av särdragen i miljöansvarslagen. Tillämpningsområdet för miljöansvarslagen är kopplad till miljöansvarsdirektivet och har begränsats till att gälla avhjälpande av naturska-

dor samt betydande förorening av grundvatten eller vattendrag och betydande negativa förändringar i vattendrag eller grundvatten. Eventuella förebyggande åtgärder och begränsningsåtgärder som vidtas med stöd av miljöansvarslagen gäller dessa skador. Tillämpningsområdet för den nu föreslagna bestämmelsen är mer omfattande än så och omfattar myndigheternas förebyggande åtgärder och begränsningsåtgärder i alla allvarliga fall av förorening av miljön där det är nödvändigt att vidta åtgärder för att skydda hälsan och miljön. Bestämmelsen kompletterar de bestämmelser om förvaltningstvång som ingår i den allmänna lag som gäller bekämpning av förorening, dvs. miljöskyddslagen. Eventuella frågor om återställande av tillståndet avgörs separat i enlighet med gällande lagstiftning.

De myndighetsåtgärder som avses i propositionen behövs vanligtvis i konkurssituationer. Frågor om återkrav av kostnaderna avgörs från fall till fall med tillämpning av gällande lagstiftning och med beaktande av de riktlinjer som dragits upp inom rättspraxisen. Återkrav av kostnader förutsätter precisering av vilken ställning kostnaderna har i ett eventuellt pågående konkursförfarande, dvs. om kostnaderna är en massa- eller konkursfordran enligt konkurslagen. Enligt 16 kap. 2 § i konkurslagen avses med massaskulder skulder som beror på konkursförfarandet eller som grundar sig på ett avtal eller en förbindelse som boet har ingått samt skulder för vilka boet ansvarar enligt konkurslagen eller någon annan lag. Konkursfordran är en sådan fordran på konkursgäldenären i fråga om förbindelsen ingåtts eller rättsgrunden för fordran har uppstått före konkursen. Dessutom är konkursfordringar pantfordringar och fordringar vilkas grund eller belopp är förenade med villkor eller tvistiga eller oklara av någon annan orsak. För konkursfordringar kan det betalas utdelning först från den nettoförmögenhet som finns i konkursboet efter det att massaskulderna har betalats. I praktiken är utdelningen för fordringar som har ställning av konkursfordran ofta liten. Konkursbona är ofta mindre bemedlade eller förfaller redan i början av konkursförfarandet på grund av brist på medel. För närvarande förfaller ca 70 procent av de konkurser som börjat, på grund av att tillgångarna är obetydliga.

Avsikten är att miljöansvarets ställning i konkurssituationer ska förtydligas i samband med det arbete med en översyn av konkurslagstiftningen som utförs av en arbetsgrupp vid justitieministeriet (OM 25/41/2015). Konkursarbetsgruppens betänkande i form av en regeringsproposition har färdigställts och varit på remiss under april och maj 2018. Propositionen innehåller ett förslag om att till konkurslagen foga en ny 16 a kap. om konkursboets offentlighetsrättsliga miljöansvar.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen bedöms inte ha några betydande konsekvenser för den offentliga ekonomin. Även om de kostnader som myndigheterna orsakats i de situationer som hör till tillämpningsområdet för bestämmelsen har varit betydande och varierat mycket, från några hundra tusen euro till miljoner euro, har det i förhållande till det totala antalet verksamheter som orsakar risk för förorening av miljön mycket sällan förekommit sådana fall. Antalet fall bedöms inte öka i någon betydande grad jämfört med nuläget, även om revideringen av myndigheternas befogenheter kan leda till att myndigheten vidtar behövliga åtgärder oftare och i ett tidigare skede än nu i syfte att undvika svåra eftervårdsåtgärder och extrakostnader. Detta kan anses ändamålsenligt med tanke på skyddet av människans hälsa och miljön och även med tanke på en eventuell kostnadsrisk. Antalet konkurser där den verksamhet som bedrivits varit riskfylld med tanke på miljön kan i vilket fall som helst bedömas vara obetydligt. Statistikuppgifter t.ex. om i hur många konkurser det av konkursboets medel betalats fordringar enligt miljöskyddslagstiftningen under ett år eller hur många miljötillståndspliktiga företag som försatts i konkurs under ett år finns dock inte. Antalet fall bedöms inte heller öka i de andra situationer där den föreslagna bestämmelsen tillämpas, såsom när det är fråga om insolvens. I regel är den

som svarar för den verksamhet som orsakar risk för förorening av miljön känd, och de gällande administrativa tvångsmedlen är tillräckliga för att hantera de situationer som avses i propositionen.

De situationer som hör till tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen uppkommer slumpmässigt och är svåra att förutse beroende på bl.a. arten och omfattningen av den verksamhet som orsakar risk samt var verksamheten är belägen, hur allvarliga miljöriskfaktorer som hänför sig till verksamheten, uppkomsten av eventuella miljöskador samt i hur tidigt skede behövliga åtgärder vidtas. Myndigheterna orsakas kostnader inte bara av att genomföra åtgärderna eller låta någon annan genomföra åtgärderna utan också av beslutet om åtgärderna och återkrav av kostnaderna för åtgärderna. Dessa åtgärder antas i regel kunna finansieras av miljöministeriets anslag under moment 35.10.20 som gäller förebyggande, begränsning och bekämpning av miljöskador. Tryggandet av myndigheternas resurser, vid behov genom ökade resurser, är nödvändigt i de situationer som avses i propositionen för att skydda hälsan och miljön. Förfarandet med återkrav minskar kostnadernas belastande inverkan på den offentliga ekonomin, men på grund av fallens karaktär sannolikt endast något. Den som svarar för åtgärderna är i allmänhet insolvent, okänd eller onåbar.

Propositionen har inga ekonomiska konsekvenser för företag. Propositionen varken ökar eller ändrar företagens skyldigheter jämfört med vad de nu är enligt gällande lagstiftning.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionens konsekvenser för myndigheternas verksamhet och förfaranden kan som helhet anses ringa. Propositionen inverkar inte på myndigheternas nuvarande uppgifter och metoder att övervaka att lagen och tillståndsvillkoren följs. Propositionen förtydligar det rådande rättsläget och förbättrar behörigheten för myndigheterna att agera i de situationer som avses i den föreslagna bestämmelsen. Bestämmelsen kommer sannolikt att tillämpas sällan. Myndigheterna föreskrivs rätt, inte skyldighet, att vidta behövliga åtgärder. I praktiken måste åtgärder dock vidtas i allvarliga risksituationer. Den föreslagna bestämmelsen förutsätter ny kompetens hos myndigheterna samt att myndigheterna tillägnar sig nya förfaranden och utvecklar praxis i fråga om de situationer som avses i bestämmelsen.

Propositionen inverkar inte på myndigheternas inbördes behörighetsfördelning, men förutsätter samarbete mellan olika myndigheter. I de praktiska situationerna måste det avgöras om det är räddningsmyndigheterna med stöd av räddningslagen eller den statliga tillsynsmyndigheten med stöd av miljöskyddslagen som ska ansvara för genomförandet av en enskild åtgärd. Dessutom kan det t.ex. i risksituationer som hänför sig till en insolvent industrianläggning eller gruva finnas olika myndigheter som är behöriga att genomföra åtgärder för att skydda hälsan och miljön samtidigt med stöd av miljöskyddslagen eller t.ex. lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005) eller gruvlagen (621/2011). I en praktisk situation krävs det nära samarbete mellan olika aktörer.

4.3 Konsekvenser för miljön

I de situationer där den föreslagna bestämmelsen tillämpas är det fråga om direkt förvaltnings-tvång i syfte att uppfylla förpliktelseerna enligt lag. Genomförandet av åtgärderna är i allvarliga situationer med miljörisker nödvändigt med tanke på skyddet av hälsan och miljön. Propositionen skärper inte de gällande miljöskyddskraven. Genom propositionen säkerställs genomförandet av åtgärder utan behov av att i varje enskilt fall stödja sig på offentlig utredning eller ett arrangemang som grundar sig på något annat förfarande. Myndigheternas möjlighet att agera utan dröjsmål i de allvarliga risksituationer som avses i förslaget och som sannolikt sällan

uppkommer kan i de enskilda fallen påskynda hanteringen av risksituationerna och begränsa eventuella skadliga miljö- och hälsokonsekvenser.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Kostnaderna för myndigheternas åtgärder drivs in den utsträckning det är möjligt av den ansvariga aktören efter det att åtgärderna genomförts, vilket överensstämmer med den princip som är utgångspunkt för miljöansvarslagstiftningen, nämligen att förorenaren betalar. I praktiken kan indrivning av kostnaderna t.ex. från den som är ansvarig för verksamheten vara svårt om denne t.ex. är insolvent. Det är ändå fråga om en viktig utgångspunkt för att verkställa lagstiftningen. Avsikten med återkrav är att säkerställa att kostnadsansvaret riktas rätt och att bestämelsen inte leder till att aktörerna tar mer risker och strävar efter oförtjänta fördelar. En aktör ska alltså inte kunna dra nytta av låta bli att fullgöra sina skyldigheter.

Huruvida den föreslagna bestämmelsen i vissa situationer kan anses öka aktörernas risktagning, kan dock inte uteslutas helt och hållet. Återkrav av de kostnader som myndigheterna orsakats är viktigt i syfte att försöka undvika negativa styrningseffekter t.ex. på konkursbenägna företags verksamhet. I en konkurssituation påverkas genomförandet av återkravet av huruvida myndighetens fordran är en massa- eller konkursfordran, såvida konkursboet har medel. Eventuella oklarheter i gäldenärens ekonomiska verksamhet blir bedömda även i samband med konkursförfarandet. Ansvaret för den förorening av miljön som orsakats av företagsverksamheten samt för kostnader för de förebyggande åtgärderna och begränsningsåtgärderna begränsas till bolaget och dess organ samt eventuellt till personer i ledande ställning i enlighet med miljöansvarslagstiftningen och de bolags- och straffrättsliga principerna.

Risken för att förorening av miljön ska orsaka risksituationer varierar beroende på bransch och ekonomiska konjunkturen. Förslaget kan i någon mån bedömas öka antalet risksituationer som kommer till myndigheternas kännedom och behovet av att ingripa i dem. Det kan dock vara av intresse för den som utövar bestämmande inflytande i fråga om en verksamhet eller ett verksamhetsområde, t.ex. en fastighetsägare eller ett konkursbo, att utan dröjsmål själv vidta behövliga åtgärder t.ex. på grund av fastigheten hotas av en värdeminskning, om den som egentligen är ansvarig aktör inte vidtar åtgärder. Däremot kan propositionen i någon mån minska de privata aktörernas intresse att utreda risksituationer genom aktörernas ömsesidiga arrangemang, t.ex. genom att komma överens om miljöförpliktelser och hur dessa överförs i samband med fastighetsaffärer.

5 Beredningen av propositionen

Behovet av att komplettera myndigheternas behörighet på det sätt som avses i propositionen identifierades i betänkandet av arbetsgruppen för utvecklande av subsidiära miljöansvarssystem (YMra 23/2014). Arbetsgruppen kunde inom ramen för sitt uppdrag och sin tidsplan inte i detalj bedöma behovet av lagstiftning som gäller detta, men konstaterade att en komplettering av behörighetsbestämmelserna bör övervägas oberoende av hur finansieringen av en situation med subsidiärt miljöansvar i fortsättningen ska ordnas. I betänkandets slutsatser beskrevs det på ett allmänt plan vilka faktorer som ska beaktas när behörighetsfrågan avgörs. Behörighetsfrågans betydelse och behovet att precisera myndigheternas behörighet betonades i remissvaren avseende betänkandet.

Utkastet till proposition var på remiss mellan den 3 juli och den 14 augusti 2015. Sammanlagt 25 remissinstanser lämnade yttrande om saken (justitieministeriet, inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, Skogsindustrin rf, Teknologindustri rf, Högsta förvaltningsdomstolen, Finlands miljöcentral, Finlands Kommunförbund rf, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Mellersta Finland, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland, Närings-,

trafik- och miljöcentralen i Norra Savolax, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Österbotten, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland, Finlands näringsliv rf, Finlands naturskyddsförbund rf, Natur och Miljö rf, Olje- och biodrivmedelsbranschen rf, Säkerhets- och kemikalieverket, Kemiindustrin KI rf, Miljöförsäkringscentralen, Konkursombudsmannens byrå, Finlands Advokatförbund rf, Suomen Palopäällystöliitto - Finlands Brandbefälsförbund ry och Olycksutredningscentralen).

Propositionen fick ett brett stöd under remissförfarandet. Propositionen ansågs bl.a. förtydliga myndigheternas verksamhetsförutsättningar och säkerställa att brådskande åtgärder genomförs i allvarliga risksituationer samt förbättra myndigheternas reaktionsförmåga. Tryggandet av myndigheternas resurser och stärkandet av myndigheternas kompetens med tanke på de situationer som avses i propositionen ansågs viktigt för verkställandet av lagstiftningen. Återkrav av kostnaderna för myndigheternas åtgärder ansågs utgöra en viktig utgångspunkt, även om det är osäkert om återkravet kan genomföras i praktiken under de omständigheter som avses i propositionen. Till vissa delar ansågs propositionen och den lagstiftningslösning som presenteras i den kräva ytterligare översyn. Som frågor där det finns ett utvecklingsbehov framfördes bl.a. förtydligande av propositionens förhållande till annan lagstiftning samt myndigheternas inbördes roller och uppdragens beröringspunkter. Därtill betonades utmaningen med att fastställa insolvens samt den s.k. moraliska risken när myndigheter genomför åtgärder i stället för den egentliga ansvariga aktören. Det bör fästas vikt vid vilken ställning kostnaderna för myndigheternas åtgärder har i olika indrivningssituationer, såsom om fordran har ställning som konkursboets massa- eller konkursfordran. Även propositionens förhållande till det subsidiära miljöansvarssystemet bör preciseras. En viktig fråga som gäller tryggandet av myndigheternas åtgärder är hur den finansiering som behövs för åtgärderna ska ordnas i en akut risksituation. I remissyttrandena framfördes även att det bör övervägas om myndigheternas behörighet bör preciseras i administrativa myndighetsförfattningar i stället för i miljöskyddslagen.

De kommentarer som framförts i remissyttrandena har beaktats vid den fortsatta beredningen bl.a. så att propositionens förhållande till annan lagstiftning har förtydligats, i synnerhet till användningen av indirekt förvaltningstvång enligt gällande miljöskyddslag och till miljöansvarslagen, samt så att förutsättningarna för att vidta myndighetsåtgärder och genomförandet av åtgärderna i praktiken har preciserats. Bestämmelserna kompletteras de bestämmelser om förvaltningstvång som ingår i den allmänna lag som gäller bekämpning av förorening, dvs. miljöskyddslagen, och vid tillämpningen av bestämmelserna ska det vid behov bedrivas nära samarbete mellan de olika myndigheter som är behöriga i situationen. Avsikten med återkrav av kostnader för myndigheternas åtgärder är att hindra att lagstiftningen orsakar att aktörernas risktagning ökar och att aktörerna strävar efter oförtjänta fördelar. Frågor om återkrav av kostnaderna i olika indrivningssituationer avgörs från fall till fall med tillämpning av gällande lagstiftning och med beaktande av de riktlinjer som dragits upp inom rättspraxisen. Återkrav av kostnader för myndighetsåtgärder påverkas av kostnadernas ställning som massa- eller konkursfordran i samband med ett eventuellt pågående konkursförfarande. Detta väntas bli preciserat i och med att det arbete som pågår inom justitieministeriet med att förtydliga miljöansvarets ställning i konkurssituationer (OM 25/41/2015) framskrider.

6 Samband med andra propositioner

Betänkandet (OM 25/41/2015) av den arbetsgrupp inom justitieministeriet som ser över konkurslagstiftningen har färdigställts i form av proposition och varit på remiss under april och maj 2018. Propositionen innehåller ett förslag om att till konkurslagen foga ett nytt 16 a kap. om konkursboets offentligrättsliga miljöansvar. Ändringen av lagstiftningen förtydligar konkursboets handlingsskyldighet och kostnadsansvar i situationer där föroreningen av miljön eller de skadliga förändringarna i miljön orsakar eller hotar att orsaka en allvarlig risk eller allvarlig olägenhet för hälsan eller miljön. En precisering av konkursboets skyldigheter i kon-

RP 116/2018 rd

kurslagen och verkställandet av dem kan kräva en översyn av befogenheterna enligt miljöskyddslagen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

182 a §. Myndighetens behörighet i vissa situationer. I paragrafen föreslås bestämmelser om den statliga tillsynsmyndighetens behörighet att vidta åtgärder som är nödvändiga för att förebygga och begränsa förorening av miljön, när verksamhet som orsakar risk för förorening av miljön orsakar eller hotar att orsaka allvarlig risk eller allvarlig olägenhet för hälsan eller miljön. Verksamhet som orsakar risk för förorening av miljön definieras i 5 § 1 mom. 3 punkten i miljöskyddslagen som inrättande eller användning av en anläggning samt därtill i tekniskt och funktionellt hänseende nära ansluten verksamhet eller användning av ett område eller anordnande av verksamhet på ett sätt som kan leda till förorening av miljön.

Myndigheten kan vidta sådana åtgärder som avses i paragrafen i situationer där de metoder som anges i 175 § i miljöskyddslagen inte kan användas på ett effektivt sätt för att förebygga och begränsa föroreningen. Den som svarar för verksamheten kan då t.ex. vara insolvent eller okänd. Verksamhet som orsakar risk för förorening av miljön har vanligtvis avbrutits eller håller på att avbrytas, så avbrytande av verksamheten med stöd av 181 § i miljöskyddslagen är inte heller som enskild åtgärd tillräckligt för att avvärja en allvarlig risk för hälsan eller miljön.

Den behörighet som avses i paragrafen koncentreras till den statliga tillsynsmyndigheten enligt miljöskyddslagen på grund av den betydande prövningsrätt som hänför sig till åtgärderna och åtgärdernas exceptionella karaktär. Myndigheten kan vidta de behövliga åtgärderna själv, låta en extern aktör utföra dem i form av köpta tjänster eller komma överens om vidtagande av åtgärderna med t.ex. konkursboet. Den statliga tillsynsmyndigheten föreslås vara behörig myndighet även i de tillämpningssituationer i paragrafen där kommunen är den myndighet som övervakar verksamheten med stöd av miljöskyddslagen. Den föreslagna bestämmelsen förutsätter att myndigheterna samarbetar för att risksituationerna ska kunna hanteras effektivt.

De åtgärder som avses i paragrafen vidtas vanligtvis efter räddningsmyndighetens omedelbara åtgärder för att avvärja skada. Det är också möjligt att på området vidta åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningen samtidigt eller växelvis med räddningsverksamheten eller någon annan myndighetsverksamhet. Myndigheterna ska utöva den prövningsrätt som grundar sig på deras egen lagstiftning självständigt och själva besluta om inledande och avslutande av åtgärder oberoende av en annan myndighets beslut eller åtgärder. I syfte att klargöra gränsdragningen mellan räddningsverksamheten och de myndighetsåtgärder som kan vidtas med stöd av den föreslagna bestämmelsen preciseras det i 1 mom. att den statliga tillsynsmyndigheten kan vidta endast sådana åtgärder som med stöd av 32 § i räddningslagen inte hör till räddningsverksamheten. Vid behov ska den statliga tillsynsmyndigheten kontakta de behöriga myndigheterna enligt räddningslagen i syfte att precisera vad som hör till räddningsverksamheten. I 34 § i räddningslagen föreskrivs det att om det är nödvändigt för att klarlägga det ansvar och de befogenheter som olika myndigheter och aktörer har ska räddningsledaren fatta beslut om inledande eller avslutande av räddningsverksamhet. Efter att räddningsverksamheten avslutats kan den inledas på nytt senare, om situationen kräver det.

I 1 mom. föreslås det bestämmelser om förutsättningarna för vidtagande av myndighetsåtgärder. Det finns flera förutsättningar och samtliga ska uppfyllas. Huruvida förutsättningarna uppfylls bedöms från fall till fall och beror på omständigheterna. Den främsta orsaken till att myndigheterna ska vidta de åtgärder som avses i paragrafen är att risken eller olägenheten för hälsan eller miljön är allvarlig. Det kan t.ex. vara fråga om att en behållare för farligt avfall förvarats olämpligt och hotar att gå sönder eller läcka, med allvarlig risk för hälsan eller miljön som följd. Det kan också t.ex. vara fråga om fara för ett utsläpp av farliga kemikalier som

skulle kunna leda till en väsentlig försämring av luftkvaliteten i närmiljön och till därpå följande skadliga hälsoeffekter. Den explosions- eller brandrisk som farligt avfall och farliga kemikalier utgör betraktas alltid som allvarlig. Risken för förorening ska alltid vara konkret i den meningen att förorening av miljön och därpå följande skadliga verkningar bedöms som sannolika om inte myndighetsåtgärder vidtas. Vilken grad av sannolikhet som ska krävas ska avgöras i förhållande till hur allvarlig konsekvensen bedöms vara. En konsekvens av förorening av miljön kan vara t.ex. en personskada som ska ersättas med stöd av lagen om ersättning för miljöskador (737/1994). Myndigheternas behörighet att vidta de åtgärder som avses i paragrafen ska inte gälla situationer där det bara är fråga om en betydande skada eller olägenhet som gäller egendom eller dess användning.

Begränsningen av de myndighetsåtgärder som avses i paragrafen till allvarliga risker eller olägenheter för hälsan eller miljön och till vidtagande av endast nödvändiga åtgärder understryker att bestämmelsen tillämpas i exceptionella situationer. Åtgärderna i sig kan vara av många slag, såsom ordnande av avfallshantering för avfalls- eller kemikaliebehållare eller ordnande av el, värme eller bevakning vid en fastighet, anskaffning av de tekniska anordningar som krävs för att hantera risksituationer, stärkande av eventuella skyddskonstruktioner eller t.ex. förhindrande av tillträde för utomstående till ett område genom stängsling av området. När omfattningen av myndighetsåtgärderna bestäms ska proportionalitetsprincipen beaktas. Myndigheternas behörighet omfattar således inte t.ex. fullgörande av sedvanlig skyldighet att avsluta miljötillståndspliktig verksamhet, om inte dessa avslutningsåtgärder under de förhållanden som avses i propositionen är nödvändiga för att skydda hälsan och miljön. Nödvändiga åtgärder för att förebygga och begränsa en allvarlig risk för hälsan eller miljön ska dock bedömas som helhet med hänsyn till vad avvärjande av risken och återställande av lagenligt tillstånd kräver i situationen. Till exempel bortförande av farligt avfall för att avvärja den överhängande risken är sällan som enskild åtgärd tillräcklig, utan behandling av avfall bör ordnas i enlighet med kraven i avfallslagen t.ex. genom att avfallet sänds för bortskaffande på behörigt sätt.

I paragrafens 1 mom. 1 och 2 punkten preciseras de situationer där den statliga tillsynsmyndigheten kan vidta de åtgärder som avses i paragrafen. Den i 1 och 2 punkten som svarar för verksamheten är verksamhetsutövaren eller någon annan som ansvarar för vidtagande av åtgärderna. Till exempel ansvarar innehavaren av området under vissa förutsättningar för sanering av mark och grundvatten, om det inte kan utredas vem som har orsakat föroreningen eller han eller hon inte kan anträffas eller förmås att uppfylla sin saneringsskyldighet. I sista hand är det kommunen som ansvarar för saneringen av förorenad mark (133 § i miljöskyddslagen). Även annan lagstiftning kan medföra skyldighet för olika aktörer att vidta sådana åtgärder för att förebygga och begränsa förorening av miljön som avses i paragrafen. Till exempel är det fastighetsinnehavaren som ansvarar för att ordna avfallshantering, om avfallsinnehavaren inte fullgör sin skyldighet eller inte anträffas och om fastighetsinnehavaren har tillåtit den avfallsgenererande verksamheten på fastigheten eller tillåtit att avfall förs till fastigheten (28 § i avfallslagen). I rättspraxisen har konkursboet ansetts ansvara som avfallsinnehavare (6 § 1 mom. 5 punkten i avfallslagen) även för avfallshantering av avfall som gäldenärens verksamhet har gett upphov till (HFD:2003:51, HFD:2017:53).

Den första situation där myndigheten kan vidta de åtgärder som avses i paragrafen gäller i enlighet med 1 mom. 1 punkten fall där genomförandet av åtgärderna inte kan säkerställas genom det förfarande som avses i 175 § på grund av att den som svarar för verksamheten saknar faktisk handlingsförmåga. Det är vanligtvis fråga om insolvens hos den som svarar för verksamheten. Även om den som svarar för verksamheten är insolvent kan denne meddelas ett föreläggande enligt 175 § i miljöskyddslagen, men det är möjligt att förena ett föreläggande t.ex. med hot om tvångsutförande endast om parten i fråga har rättslig och faktisk möjlighet att uppfylla huvudförpliktelsen (7 och 14 § i viteslagen). Om den som svarar för verksamheten är

försatt i konkurs, har denne i allmänhet inte faktisk möjlighet att iakttä myndighetens föreläggande och konkursboet kan vara mindre bemedlat eller medellöst.

Enligt 1 mom. 2 punkten kan myndigheten vidta de åtgärder som avses i paragrafen om det inte utan dröjsmål kan utredas vem som ansvarar för verksamheten. I dessa situationer är det oklart vem ansvaret ska riktas mot eller så är den ansvarige okänd. I allvarliga risksituationer som gäller hälsan eller miljön bör oklarheter i ansvarsfrågor inte förhindra eller fördröja genomförandet av åtgärder som bedömts nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening av miljön. Utredande av ansvarsfrågor kan vara tidskrävande särskilt i konkurssituationer eller t.ex. när överföringen av ansvaret från verksamhetsutövaren till fastighetsinnehavaren förutsätter bevis på att fastighetsinnehavaren varit medveten om och godkänt verksamhetsutövarens verksamhet och dess verkningar. När ansvarsförhållandena har klarlagts kan de administrativa tvångsmedel som grundar sig på 175 § i miljöskyddslagen vara tillräckliga för att åtgärderna för att förebygga och begränsa föroreningen ska bli genomförda. Vid bedömning av grunderna för genomförande av myndighetsåtgärderna och hur skyndsamt åtgärderna måste vidtas bör man beakta att ett hot om tvångsutförande kan verkställas snabbt redan innan beslutet om hot om tvångsutförande har vunnit laga kraft (10 och 15 § i viteslagen). Åtgärder ska dock alltid vidtas i enlighet med den föreslagna paragrafen, om man inte kan vänta på att ansvarsförhållandena utreds utan att detta hotar att orsaka sådan allvarlig risk för hälsan eller miljön som avses i paragrafen.

I 2 mom. förutsätts det att den som svarar för verksamheten i den mån det är möjligt ska höras innan myndighetsåtgärder vidtas. Det ska upprättas ett protokoll över åtgärderna och ett beslut om åtgärder ska fattas utan dröjsmål. I beslutet ska den som svarar för verksamheten specificeras och nödvändigheten av åtgärderna motiveras. I beslutet ska också kostnaderna för åtgärderna eller en uppskattning av kostnaderna anges. Beslutet kan preciseras senare genom ett nytt beslut. Ändring i beslutet får sökas i enlighet med 19 kap. i miljöskyddslagen.

Kostnaderna för de myndighetsåtgärder som avses i paragrafen täcks först av det anslag som i budgeten reserveras för bekämpning, förebyggande och begränsning av miljöskador. Ett eventuellt tilläggsanslag för vittomfattande och svårkontrollerbara risksituationer som gäller förorening av miljön behandlas i samband med tilläggsbudgetförfarandet. Förfarandet understryker att vidtagandet av myndighetsåtgärder och finansieringen av dem med statens medel i alla situationer är exceptionellt och förutsätter omfattande prövning.

Kostnaderna för de myndighetsåtgärder som avses i paragrafen drivs in hos den som svarar för verksamheten och som avses i paragrafen. Vid indrivning av kostnaderna iakttas lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007). I praktiken kan återkrav på grund av sakens natur vara resultatöst.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I den föreslagna bestämmelsen är det fråga om utövande av offentlig makt, som enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. De grundläggande fri- och rättigheterna preciserar de krav som ställs på utövandet av offentlig makt (RP 1/1998 rd). Bestämmelserna i 21 § om rättsskydd, som ingår i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna, förutsätter att en rättvis rättegång och god förvaltning förverkligas som helhet. Dessutom ger bestämmelserna ett institutionellt skydd för de viktigaste delområdena av god förvaltning och en rättvis rättegång (RP 309/1993 rd).

RP 116/2018 rd

Propositionen hör väsentligt samman med bestämmelserna om ansvar för miljön i 20 § 1 mom. i grundlagen, där det föreskrivs om ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Var och en bär detta ansvar. Bestämmelsen omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. Bestämmelsen uttrycker människornas alltomfattande ansvar för en sådan helhetslinje för den ekonomiska och samhällseliga verksamheten att den levande och livlösa naturens mångfald kan bevaras. Individens delaktighet i miljövärden kan förverkligas både som aktiv verksamhet och som passivt avhållande från miljöförstöring (RP 309/1993 rd). Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Kravet på en sund miljö ska ges vid bemärkelse. Livsmiljön ska naturligtvis vara livsduglig såtillvida att den inte direkt eller indirekt medför en sjukdomsrisk för människorna. Å andra sidan ska man ställa också mera långtgående krav på livsmiljön. I kravet på sund miljö ingår t.ex. trivsel i miljön åtminstone i en viss utsträckning (RP 309/1993 rd).

På basis av generalklausulen om egendomsskydd i 15 § 1 mom. i grundlagen bedöms olika begränsningar i ägarens nyttjanderätter och bestämmanderätt i enlighet med de allmänna förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid en eventuell begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna ska, på det sätt som grundlagsutskottet preciserar (GrUB 25/1994 rd, s. 5), hänsyn tas till kravet på bestämmelser i lag, kravet på exakthet och noggrann avgränsning i lag, kravet på att begränsningen ska vara acceptabel och proportionell, kravet på att kärnan i en grundläggande fri- och rättighet ska vara intakt, att rättsskyddet ska vara adekvat och att de mänskliga rättigheterna ska iakttas. Genomförande av de åtgärder som avses i lagförslaget kan innebära begränsning i ägarens nyttjanderätter och bestämmanderätt när det gäller den verksamhet som orsakar förorening av miljön i syfte att skydda människors hälsa och miljön mot ett allvarligt hot. Grundlagsutskottet har i sin praxis flera gånger behandlat bestämmelsen om ansvar för miljön i förhållande till i synnerhet egendomsskyddet och ansett att den inte konstituerar individuellt konstaterbara förpliktelser och att den för det andra inte utgör en särskild grund för att inrikta toleransförpliktelser speciellt på ägarna. Å andra sidan utgör båda delar av samma stadganden om grundläggande fri- och rättigheter och kan därmed inverka på tolkningen av vardera i ett sammanhang som det aktuella, där målet bland annat är att främja en hållbar balans mellan människan och naturen i lagstiftningsväg (se GrUU 20/2010 rd, s. 2/II och GrUU 21/1996 rd, s. 2/I).

I lagförslaget är det fråga om en bestämmelse som gäller direkt förvaltningstvång i syfte att förebygga eller begränsa en allvarlig risk eller allvarlig olägenhet för hälsan eller miljön till följd av förorening eller hot om förorening av miljön. Bestämmelsen säkerställer att de åtgärder som är nödvändiga för att skydda hälsan och miljön genomförs, om genomförandet av åtgärderna inte kan säkerställas genom ett sedvanligt förfarande som grundar sig på indirekt förvaltningstvång. Bestämmelsen tillämpas också på situationer där det inte kan utredas vem som ansvarar för verksamheten. Den myndighet som preciseras i förslaget kan vidta de åtgärder som avses i bestämmelsen, om genomförandet av åtgärderna inte hör till räddningsverksamheten. Förutsättningarna för att vidta myndighetsåtgärder avgränsas exakt och noggrant. Vad åtgärderna innefattar bestäms från fall till fall. När omfattningen av myndighetsåtgärderna bestäms ska proportionalitetsprincipen beaktas. Åtgärderna ska stå i rätt proportion till ändamålet. I lagförslaget tryggas rätten för den som svarar för verksamheten att bli hörd och få ett motiverat beslut om saken.

På de grunder som framförts ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av miljöskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till miljöskyddslagen (527/2014) en ny 182 a § som följer:

182 a §

Myndighetens behörighet i vissa situationer

Om verksamhet som medför risk för förorening av miljön orsakar eller hotar att orsaka allvarlig risk eller allvarlig olägenhet för hälsan eller miljön, kan den statliga tillsynsmyndigheten vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening av miljön som inte enligt 32 § i räddningslagen ingår i räddningsverksamheten. En förutsättning för vidtagande av åtgärder är dessutom att

1) genomförandet av åtgärderna inte kan säkerställas genom det förfarande som avses i 175 § på grund av att den som svarar för verksamheten saknar faktisk handlingsförmåga, eller

2) det inte utan dröjsmål kan utredas vem som svarar för verksamheten.

Den som svarar för verksamheten ska i den mån det är möjligt höras innan åtgärder vidtas. Ett protokoll över åtgärderna ska upprättas och ett beslut om åtgärderna ska fattas utan dröjsmål.

Den som svarar för verksamheten ska stå för de kostnader som åtgärderna medför för myndigheten. Bestämmelser omindrivning av de kostnader som myndigheten orsakats finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 6 september 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Bostads-, energi- och miljöminister Kimmo Tiilikainen