

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen och avfallslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att miljöskyddslagen och avfallslagen ändras så att tillsynsmyndighetens rätt att ta ut sådana avgifter för tillsynsåtgärder som motsvarar kostnaderna ska utvidgas. Syftet med propositionen är att stärka de kommunala och statliga myndigheternas ekonomiska resurser så att de kan sköta sina tillsynsuppgifter på behörigt sätt.

Rätten att ta ut avgifter för tillsyn i enlighet med miljöskyddslagen ska utsträckas till att gälla också tillsynen över istandsättningen av förorenad mark. Dessutom föreslås det de kommunala tillsynsmyndigheterna ska få rätt att ta ut avgifter för inspektioner vid olyckor, olägenheter och överträdelser. Bestämmelserna i avfallslagen om rätten att ta ut avgifter ska ändras så att de motsvarar bestämmelserna i miljöskyddslagen. Tillsynsmyndigheterna ska följaktligen ha möjlighet att av den övervakade ta ut avgifter bl.a. för periodiska inspektioner och tillsynen över att ålägganden med anledning av förseelser iakttas.

Det föreslås dessutom en precisering i fråga om myndigheternas behörighet att ställa säkerhet i sådana fall då säkerhet krävs för inledande av miljötillståndspliktig verksamhet trots att ändring har sökts.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING	3
1 Nuläge.....	3
1.1 Lagstiftning och praxis.....	3
1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen om miljötillsyn i utlandet och inom Europeiska unionen	4
1.3 Bedömning av nuläget.....	6
2 Målsättning och de föreslagna ändringarna	8
2.1 Avgifter för avfalls- och miljötillsyn.....	8
2.2 Ställande av säkerhet för inledande av verksamhet trots att ändring har sökts	11
3 Propositionens konsekvenser	12
3.1 Ekonomiska konsekvenser för företagen.....	12
3.2 Konsekvenser för myndigheterna.....	12
3.3 Konsekvenser för miljön	13
4 Beredningen av propositionen	14
5 Ikraftträdande.....	16
6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	16
LAGFÖRSLAG	19
1. lag om ändring av miljöskyddslagen.....	19
2. lag om ändring av avfallslagen.....	20
PARALLELLTEXT	23
1. lag om ändring av miljöskyddslagen.....	23
2. lag om ändring av avfallslagen.....	26

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

1.1.1 Kostnader för avfalls- och miljötillsyn

Grunderna för avgifter som tas ut för varor och tjänster som produceras av statliga myndigheter finns i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Enligt 4 § i den lagen är avgiftsbelagda prestationer bl.a. beslut som fattats med anledning av en ansökan och övrig verksamhet, när prestationen utförs till följd av en åtgärd av mottagaren. För kommunernas vidkommande finns bestämmelserna om grunderna för avgifter och principerna för att ta ut avgifter i speciallagar.

Behandlingen av tillstånd och anmälningar enligt miljöskyddslagen och avfallslagen har varit avgiftsbelagd åtminstone efter det att lagen om miljötillståndsförfarande och avfallslagen trädde i kraft år 1991 respektive 1993. I samband med den fullständiga omarbetningen av miljöskyddslagen 2014 bestämdes det att statliga och kommunala tillsynsmyndigheter inom miljövärderna ska kunna ta ut avgifter för periodiska inspektioner av och för tillsyn över sådan tillstånds- eller registreringspliktig verksamhet som grundar sig på tillsynsprogram som dessa myndigheter ska utarbeta, om inspektionerna eller tillsynen behövs för att kontrollera att förbud eller förelägganden som utfärdats på grund av överträdelser eller försummelser iakttas. I detta sammanhang lämnades tillsynsavgifterna för inspektioner vid olyckor, olägenheter och överträdelser med stöd av 169 § i miljöskyddslagen utanför bestämmelserna. Enligt 123 § 4 mom. i avfallslagen har tillsynsmyndigheten rätt att besluta att den som är föremål för tillsynen ska betala skäliga kostnader för mätningar eller undersökningar. Säkerhets- och kemikalieverket har tillämpat bestämmelsen så att kostnaderna för mätningar och undersökningar har krävts in av verksamhetsutövaren, om det har visat sig att produkten inte uppfyller kraven.

Omkostnaderna inom den kommunala miljövärderna uppgår till cirka 76,7 miljoner euro om året (2014). Det krävs knappa 500 årsverken om året för att sköta kommunernas uppgifter inom miljövärderna. Enligt uppskattningar går det åt 24 procent av arbetstiden till behandlingen av tillstånds- och beslutsärenden, cirka 11 procent till tillsynen över tillstånds- och beslutsärenden, 11 procent till övrig tillsyn och 10 procent till administrativa uppgifter. Antalet anställda som skötte miljövärdsuppgifter i kommunerna ökade kraftigt under det senaste decenniet, varefter antalet troligtvis har stabiliserats på den nivå det hade i början av innevarande decennium. De siffror som presenteras ovan omfattar inte alla de myndighetsuppgifter som ansluter sig till organiseringen av avfallshantering (enligt Kommunförbundets enkät om kommunernas miljövärdförvaltning, Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely 2013).

Den avgiftsfria tillsyn över istandsättningen av förorenad mark som utförs av närings-, trafik- och miljöcentralerna uppskattas i nuläget kräva cirka sex årsverken, vilket innebär årliga kostnader på cirka en halv miljon euro. Uppskattningen baserar sig på timredovisning av använd arbetstid, och uppskattningen kan inte betraktas som särskilt exakt. För den tillsyn enligt avfallslagen som närings-, trafik- och miljöcentralerna utför (exklusive tillsynen över miljötillståndspliktiga anläggningar), den avgiftsfria tillsynen över avfallshanteringen och den avgiftsfria tillsynen över producentansvaret används i nuläget enligt uppskattning mindre än åtta årsverken på årsbasis. Enligt bedömningarna använder närings-, trafik- och miljöcentralerna årligen under en miljon euro för tillsynsuppgifterna enligt avfallslagen.

Säkerhets- och kemikalieverket använder 175 000 euro om året av miljöförvaltningsanslag för den marknadsövervakning av elektrisk och elektronisk utrustning, batterier, ackumulatorer och förpackningar som ingår i systemet för producentansvar.

För de myndighetsuppgifter och den tillsyn över internationell transport av avfall som ingår i Finlands miljöcentralns uppgifter används personalresurser motsvarande cirka fyra och ett halvt årsverke. Under de senaste åren har man försökt övergå till en prissättning enligt kostnadsmot-svarighetsprincipen i fråga om de avgifter som tas ut för dessa uppgifter.

1.1.2 Ställande av säkerhet för inledande av verksamhet trots att ändring har sökts

Enligt 199 § i miljöskyddslagen kan tillståndsmyndigheten, av grundad anledning och under förutsättning att verkställigheten inte gör ändringssökandet onödigt, i tillståndsbeslutet förordna att verksamheten får inledas trots att ändring har sökts, om sökanden för det fall att tillståndsbeslutet upphävs eller tillståndsvillkor ändras ställer godtagbar säkerhet för att miljön återställs i ursprungligt skick. Kravet på ställande av säkerhet gäller inte staten och dess inrättningar och inte heller kommuner och samkommuner.

Den säkerhet för avfallsbehandlingsverksamhet som avses i 59 § i miljöskyddslagen ställs enligt 61 § 2 mom. till förmån för tillsynsmyndigheten, alltså närings-, trafik- och miljöcentralen eller den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. Enligt 126 § i miljöskyddslagen kan den statliga miljöförvaltningsmyndigheten bestämma att frågan om ersättning för skador till någon del ska avgöras vid en senare tidpunkt, om en detaljerad utredning av de skador som avses i 125 § skulle innebära att avgörandet av ett tillståndsärende fördröjs oskäligt. Om den som ansöker om tillstånd är någon annan än staten, en kommun eller en samkommun är den sökande i sådana fall skyldig att ställa säkerhet hos regionförvaltningsverket. Också den säkerhet som ställs för avgörandet av en del av ett ärende i enlighet med 11 kap. 18 § 2 mom. i vattenlagen ställs enligt 20 § 2 mom. i det kapitlet hos regionförvaltningsverket. Enligt 3 kap. 17 § i vattenlagen ska sökande av sådana beslut om tillstånd till föreberedelser som avses i paragrafen förpliktas att ställa säkerhet. Det sägs inte i vattenlagen till förmån för vilken myndighet säkerheten ska ställas, men enligt 1 mom. i paragrafen ska säkerheten friges av regionförvaltningsverket.

Det framgår inte uttryckligen av miljöskyddslagen till förmån för vilken myndighet en säkerhet enligt 199 § ska ställas.

1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen om miljötillsyn i utlandet och inom Europeiska unionen

1.2.1 Lagstiftning och praxis i Sverige

I Sverige har miljötillsynen varit avgiftsbelagd sedan 1980-talet. Eftersom också avfallsregleringen ingår i den svenska miljöbalken, är tillsynen över att bestämmelserna följs till största delen avgiftsbelagd. År 1989 övergick man i Sverige från timbaserad fakturering till fakturering baserad på årsavgifter. När det gäller tillsynen i fråga om de minsta aktörerna kan timbaserad fakturering fortsättningsvis tillämpas. Under ansökningsskedet bestäms en engångsavgift som verksamhetsutövaren ska betala för ansökan. Avgiften omfattar rådgivning, behandling av ansökningar och fastställande av årsavgiftens storlek. Den individuella årsavgift som fastställs täcker bl.a. inspektionsbesök, granskning av rapporter och rådgivning. Avgiften är lika stor även om myndigheten inte gör något inspektionsbesök under året.

Enligt de mål som ställts upp för det svenska avgiftssystemet ska det vara tydligt, enkelt och rättvist med tanke på principen om förorenarens ansvar och konkurrensen mellan de företag som övervakas. De administrativa kostnader som systemet ger upphov till ska vara små för

såväl myndigheterna som för de företag som övervakas, men taxorna för tillsynsprestationerna ska samtidigt motsvara de verkliga kostnader tillsynen ger upphov till för myndigheterna. Verksamhetsutövaren ska också få en motprestation av myndigheterna för sin avgift och ett ytterligare mål är att uppmuntra verksamhetsutövaren till att iakttä bestämmelser och tillståndsvillkor.

Tillsynsavgifterna kan också sänkas på flera olika grunder, bl.a. om tillståndsinsektionerna kräver mindre resurser eller om verksamhetsutövarens behov av tillsyn är mindre än normalt eller säsongsbunden, och det därför inte finns något behov av tillsyn under vissa delar av året. I det sistnämnda fallet ska behovet av tillsyn vara relativt sett mindre och någon avgiftssänkning får inte beviljas om den verksamhet som bedrivs under en del av året kräver genomsnittligt sett fler inspektioner, eller om produktionen har minskat eller upphört.

Det årsavgiftsbaserade systemet täcker cirka 60–65 procent av kostnaderna för tillsynen, och underskottet är alltså 35–40 procent.

1.2.2 Europeiska unionens lagstiftning

Enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, nedan avfallsdirektivet, ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att farligt avfall produceras, insamlas och transporteras samt även lagras och behandlas så att miljön och människors hälsa skyddas. Enligt artikel 23 i direktivet ska det i alla tillstånd som utfärdas för verksamhetsutövare anges behövliga övervaknings- och kontrollförfaranden. Ett av de syften med direktivet som anges i artikel 1 är att skydda miljön och människors hälsa genom att minska de negativa följderna av hantering av avfall. Enligt artikel 34 ska myndigheterna med jämna mellanrum inspektera verksamhetsutövare som behandlar avfall eller yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall, mäklare och handlare samt verksamhetsutövare som producerar farligt avfall. Enligt artikel 34.2 ska inspektioner som avser insamling och transport omfatta det insamlade och transporterade avfallets ursprung, typ, mängd och destination.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall, nedan avfallstransportförordningen, och i rådets förordning (EG) nr 1420/1999 och rådets förordning (EG) nr 1418/2007, som bägge gäller tillsynen i samband med avfallstransportförordningen, ingår bestämmelser om detaljerade skyldigheter för medlemsstaterna i samband med övervakning och kontroll av internationella transporter av avfall samt om medlemsstaternas skyldigheter att meddela kommissionen om dessa tillsynsåtgärder för att kommissionen ska kunna övervaka att avfallstransportförordningen iakttas. Enligt artikel 29 i avfallstransportförordningen får anmälaren debiteras kostnader för genomförandet av anmälnings- och övervakningsförfaranden.

Producentansvaret syftar på företagens skyldighet att ta på sig det ekonomiska ansvaret för insamling och återvinning av de produkter de släppt ut på marknaden i det skede produkterna tas ur bruk. Bestämmelser om de allmänna principerna för producentansvar ingår i artikel 8, 14.2 och 15.3 i avfallsdirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning förpliktar medlemsstaterna att ordna den insamling och återvinning som omfattas av producentansvaret för den utrustning direktivet gäller. Europaparlamentets och rådets direktiv om förpackningar och förpackningsavfall (direktiv 94/62/EG sådant det lyder ändrat genom direktiv 2004/12/EG) anger bindande mål för att höja nivån i fråga om materialutnyttjande och den avfallshantering som ansluter sig till detta. I Finland har direktivet genomförts i form av ett system enligt principen om producentansvar. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon förutsätter att medlemsstaterna bygger upp ett system enligt principen om producentansvar för uttjänta

fordon. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer förutsätter uppbyggnaden av ett motsvarande system för förbrukade batterier och ackumulatorer. Utöver de system inom ramen för producentansvaret som krävs av EU har Finland infört system för pappersåtervinning och bildäck på nationell nivå. Verksamheten inom ramen för systemen kräver i praktiken myndighetstillsyn.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp, nedan industriutsläppsdirektivet, samordnade flera lagstiftningspaket om industriutsläpp i ett enda direktiv. Genom kapitel V kodifierades rådets direktiv 1999/13/EG om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar i stort sett i dess dåvarande lydelse. Enligt artikel 4 i industriutsläppsdirektivet får i stället för ett tillståndsförfarande fastställas ett registreringsförfarande för anläggningar som använder sådana organiska lösningsmedel. I vårt land ansvarar de kommunala miljövårdsmyndigheterna för registreringen av och tillsynen över sådana anläggningar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2015/2193/EU om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar trädde i kraft 2015. Direktivet ålägger stegvis medelstora förbränningsanläggningar att registrera sig och anger också bindande gränsvärden för utsläpp. Det är de kommunala miljövårdsmyndigheterna som ansvarar för registreringen och övervakningen också av sådana anläggningar.

Rådets direktiv om deponering av avfall, sådant det lyder ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 och (EG) nr 1137/2008 samt genom direktiv 2011/97/EU, innehåller olika operativa och tekniska krav på drivande och inrättande av deponier. Det föreskrivs i artikel 10 i direktivet, i enlighet med principen om förorenarens ansvar, att de kostnader som tas ut för deponering av avfall på platsen ska täcka alla kostnader för att inrätta och driva deponeringsanläggningen. I Finland åligger den tillsyn över små avstjälpningsplatser som avses i miljöskyddslagen kommunerna.

1.3 Bedömning av nuläget

1.3.1 Kostnader för avfalls- och miljötillsyn

I fråga om tillsynen över efterlevnaden av miljöskyddslagen och avfallslagen finns det fortfarande ett behov av effektivisering, trots de bestämmelser om planlighet och riskbaserad samt avgiftsbelagda tillsynsåtgärder som togs in i miljöskyddslagen 2014. Detta beror till största delen på tillsynsmyndigheternas bristande resurser. De tillsyns- och tvångsmedel som avses i miljöskyddslagen och avfallslagen används inte fullt ut i tillsynen över efterlevnaden och verkställigheten av lagen, utan det är i stället samråd, anmärkningar och uppmaningar som stigit fram som förstahandsmedel för att lösa problem och återställa lagenliga förhållanden.

Det har upplevts vara svårt att trygga tillräckliga resurser för tillsynen utan möjlighet att ta ut avgifter för tillsynsprestationerna. Inom andra förvaltningsområden, såsom inom byggnadstillsynen, har man tagit ut avgifter för tillsynsprestationerna sedan länge och i stor utsträckning. Det kan med avseende på en allmän efterlevnad av avfalls- och miljöskyddslagstiftningen och ett effektivt förebyggande av miljöskador som i det långa loppet blir kostsamma för den offentliga sektorn inte anses vara önskvärt att tillsynsåtgärderna koncentreras till närmast sådana sektorer där det är möjligt att ta ut avgifter enligt gällande lag. I detta avseende bidrar en bredad bas för tillsynsavgifter till att tillsynen kan sättas in på basis av riskbedömningar och i rätt tid, vilket i sin tur gör att möjligheten att lagstridig och miljöfarlig eller miljöskadlig verksamhet ska avslöjas genom tillsynsåtgärderna blir tillräckligt stor.

RP 84/2017 rd

I samband med stiftandet av miljöskyddslagen förutsatte riksdagen att närings-, trafik- och miljöcentralerna faktiskt använder intäkterna av tillsynsavgifterna till tillsyn utan att övriga tillsynsmedel minskas (RSv 67/2014 rd). Trots sparkraven inom miljöförvaltningen har resurserna för närings-, trafik- och miljöcentralernas tillsynsåtgärder kunnat utökas. Till denna del ser det ut som om den styrning till utökad tillsyn av de anslag som influtit av tillsynsavgifterna har lyckats på det sätt som riksdagen avsåg i sitt uttalande. Lösningen kan anses vara ett steg i rätt riktning och det kan därmed anses vara ändamålsenligt att fortsätta föra finansieringsbasen för tillsynsprestationerna i riktning från skattefinansiering mot kostnadsmotsvarighet och låta den som ger upphov till tillsynsbehovet betala för tillsynen i enlighet med kostnadsmotsvarighetsprincipen. Det är fortsatt nödvändigt att man i samband med att avgiftsbasen för tillsynen breddas ser till att de influtna avgiftsinkomsterna används för effektiviserad tillsyn till fullt belopp utan att övriga tillsynsmedel minskas.

1.3.2 Ställande av säkerhet för inledande av verksamhet trots att ändring har sökts

Det faktum att det i miljöskyddslagen inte föreskrivs till förmån för vilken myndighet en säkerhet ska ställas för inledande av verksamhet trots att ändring sökts har lett till osäkerhet. Enligt avgörandena från tillståndsmyndigheten har det ibland ansetts vara tillståndsmyndigheten och ibland tillsynsmyndigheten. Att säkerheten ska ställas till förmån för tillsynsmyndigheten kan anses vara motiverat genom att säkerheten kan behöva realiseras i och med ett beslut om förvaltningstvång i anslutning till användningen av tillsynsbefogenheter. Om säkerheten har ställts till förmån för en myndighet som inte har några tillsynsbefogenheter, försvaras realiseringen av säkerheten i förvaltningsmässigt hänseende.

Att säkerheten ska ställas hos regionförvaltningsverket är befogat genom att tillståndsmyndigheten vid en sådan gemensam behandling av en ansökan enligt vattenlagen och tillståndsansökningar som avses i 47 § i miljöskyddslagen tvingas ålägga sökanden att ställa säkerhet hos två olika myndigheter. En sådan praxis har ansetts stå i viss konflikt med god förvaltningssed.

Under hösten 2016 har tillsynsmyndigheten sökt ändring i vissa av de tillståndsbeslut som gäller till förmån för vilken myndighet säkerheten ställts när verksamheten inleds trots att ändring sökts. Vid beredningen av propositionen ansågs det att det med beaktande av verksamhetsutövarnas ställning och myndigheternas uppgifter är skäl att föreskriva till förmån för vilkendera myndigheten säkerheten ska ställas. En rättsligt sett oklar situation och att en myndighet söker ändring i beslut fattade av en annan myndighet måste anses vara oändamålsenligt för verksamhetsutövarna eftersom grunden för sökande av ändring inte gäller miljöskyddets nivå utan hur förvaltningen är organiserad.

I samband med beredningen av den regionförvaltningsreform som ingår i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering kommer beviljandet av och tillsynen över miljötillstånden att koncentreras till en enda myndighet. Denna reform kommer inom kort att lösa problemen i fråga om hos vilken myndighet säkerheter ska ställas. Fram till dess att regionförvaltningsreformen slutförts anses det dock vara nödvändigt att med tanke på en smidig förvaltning tydligt föreskriva om myndigheternas befogenheter när det gäller ställande av säkerheter.

2 Målsättning och de förslagna ändringarna

2.1 Avgifter för avfalls- och miljötillsyn

Ett av målen för propositionen är att trygga de resurser myndigheterna behöver för laglighetskontrollen i fråga om miljöskyddslagen och avfallslagen. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering ska den totala skattegraden inte öka och som ett led i den ekonomiska politiken genomförs besparingar som snabbt förbättrar den offentliga ekonomin. I överensstämmelse med bilaga 3 i regeringsprogrammet ska kommunernas inkomster från avgifter ökas genom en övergång till kostnadsmotsvarighet inom tillstånds- och tillsynsverksamheten, bl.a. i ärenden som omfattas av miljöskyddslagen och avfallslagen. Det föreslås i regeringsprogrammet att avgiftspolitikerna ska befrias i det avseendet att avgift får tas ut hos tillsynsobjektet för åtgärder i samband med tillsynen och att kommunerna själva får fastställa taxorna inom ramen för kostnadsmotsvarigheten. Också i fråga om de statliga myndigheterna ska avgiftsbasen för tillsynsåtgärder breddas och utsträckas till den som ger upphov till tillsynsbehovet, vilket är en av de åtgärder som ingår i finansministeriets planerade åtgärder för anpassning av den offentliga ekonomin. Tillsynen över verksamhet som innebär miljörisiker uppfyller bestämmelserna är på lång sikt nödvändig med tanke på den offentliga ekonomin, eftersom försummelser som ingen ingriper i ofta leder till att skadorna blir så omfattande att kostnaderna för dem i slutändan måste betalas av samhället.

Enligt 136 § i miljöskyddslagen ska inledandet av sanering av mark anmälas till den statliga tillsynsmyndigheten, om saneringen inte kräver miljötillstånd. Den statliga tillsynsmyndigheten fattar ett beslut med anledning av anmälan som innehåller närmare anvisningar om saneringen, utnyttjande av marksubstanser och kontroll. Det föreslås i propositionen att närings-, trafik- och miljöcentralerna ska få ta ut avgift för de kostnader myndigheten har för tillsynen över sådana beslut. Enligt 138 § i miljöskyddslagen kan miljöministeriet på ansökan av kommunen besluta att behörigheten i ett ärende som gäller förorenad mark ska överföras till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. I praktiken har tillsynsbehörigheten i ärenden som gäller förorenad mark endast överförts till de kommunala myndigheterna i Helsingfors stad och i Åbo stad. Det föreslås i propositionen att den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten på motsvarande sätt som de statliga myndigheterna ska få ta ut avgift för tillsynen över återställandet av förorenad mark i de fall då tillsynsbefogenheten har överförts till kommunen.

Enligt förslaget är det sådan tillsynsverksamhet med anledning av ett beslut som avses i 136 § som ska vara avgiftsbelagd. Avgiftsbelagd tillsyn ska bl.a. omfatta kontrollbesök, samråd och inspektioner, övrig myndighetsstyrning av beställare eller konsulter under saneringsarbetet, granskning av slutrapporten och utlåtande om den, information såsom pressmeddelanden och presskonferenser, granskning av slutgranskningsrapporter samt införande av uppgifter om beslutet och om saneringen i datasystemet för markens tillstånd.

Det föreslås i propositionen att miljöförvaltningsmyndigheterna ska ges befogenhet att ta ut avgift för sådana inspektioner vid olyckor, olägenheter och överträdelser som avses i 169 § i miljöskyddslagen. Avgiften ska täcka förhandsinspektioner för kontroll av om överträdelser eller försummelser har skett, förelägganden eller uppmaningar på grund av konstaterade överträdelser eller försummelser och inspektioner som behövs för säkerställande av att förelägganden och uppmaningar har iakttagits. Avgiften ska endast tas ut i sådana fall då inspektionen leder till föreläggande eller förbud. Om ett föreläggande har förenats med förvaltningstvång och den primära skyldigheten har uppfyllts, utgör det i sig inte något hinder för att ta ut tillsynsavgift. Den statliga tillsynsmyndigheten får redan på basis av gällande lagstiftning ta ut avgift för inspektion vid olyckor, olägenheter och överträdelser oberoende av om åtgärden leder till en uppmaning eller inte. Att de kommunala myndigheternas rätt att ta ut avgift är kopplad till villkoret att en uppmaning ska ges kan anses befogat därför att dessa miljöförvaltningsmyndigheters

tillsynsansvar omfattar småskalig miljötillståndspliktig verksamhet och sådan verksamhet som utövas av personer som inte bedriver ekonomisk verksamhet, såsom olägenheter som kan uppstå i grannförhållanden vid normalt boende. De statliga myndigheternas tillsynsansvar innefattar däremot till sin storleksklass omfattande industriella processer där förebyggandet av miljöskador också i övrigt kräver att verksamhetsutövaren iakttar särskild försiktighet.

Det föreslås också att omnämmandet i avfallslagen av miljöministeriets förordning som grund för statliga myndigheters uttag av avgift stryks. Det föreskrivs genom förordning av miljöministeriet om de avgifter som tas ut av Finlands miljöcentral. Däremot föreskrivs det genom förordning av statsrådet om de avgifter som närings-, trafik- och miljöcentralerna tar ut, eftersom det i samma förordning ska föreskrivas om de avgifter som tas ut enligt lagar som hör till andra ministeriers förvaltningsområden. När det gäller statliga myndigheter är det fortfarande lagen om grunderna för avgifter till staten som är den allmänna lagen, och avfallslagen ger endast kompletterande avgiftsgrunder. I sådana fall grundar sig bemyndigandet att utfärda förordning på lagen om grunderna för avgifter till staten, vilket också är fallet i fråga om avgifter enligt miljöskyddslagen.

Det finns inte någon författning som motsvarar lagen om grunderna för avgifter till staten när det gäller kommunala avgifter. Enligt avfallslagen tillämpas lagen om grunderna för avgifter till staten på grunderna för kommunala avgifter. Det är en aning oklart i vilken utsträckning lagen om grunderna för avgifter till staten kan tillämpas på kommunerna i form av en hänvisningsbestämmelse. När det gäller de taxor som antas av kommunen enligt miljöskyddslagen föreskrivs det endast om grunderna för avgiften och kostnadsmotsvarighetsprincipen. För att lagstiftningen ska bli tydlig föreslås det att den bestämmelse i avfallslagen som hänvisar till lagen om grunderna för avgifter till staten ska strykas i fråga om kommunerna och att det ska föreskrivas särskilt att maximitaxan för kommunens prestationer ska basera sig på de kostnader de ger upphov till.

Det föreslås i propositionen att de kommunala myndigheterna får ta ut avgift för behandling av tillstånd eller andra ärenden som avses i avfallslagen. Bestämmelsen motsvarar i sak det gällande 144 § 2 mom. i lagen, som ska tillämpas på den kommunala tillsynsmyndighet som ska övervaka efterlevnaden av avfallslagen och den kommunala avfallshanteringsmyndigheten. Bestämmelsen behövs, eftersom statliga myndigheter redan har motsvarande möjligheter med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten. Ärenden som avses i bestämmelsen är t.ex. skyldigheten för dem som bedriver yrkesmässig insamling av avfall att anmäla detta till avfallshanteringsregistret och behandlingen av i 42 § avsedda undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering. Det föreskrivs särskilt att någon avgift inte tas ut för behandlingen av ansökningar om jämkning av avgifter för fysiska personer.

Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten kan enligt 125 § i avfallslagen med stöd av en inspektion som den har utfört meddela beslut i ett enskilt fall i fråga om verksamhet som inte är miljötillståndspliktig, om beslutet behövs för att förhindra nedskräpning eller ordna avfallshanteringen på lämpligt sätt. Det föreslås i propositionen att den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten får ta ut avgift för att utfärda ett åläggande med stöd av 125 § och för inspektioner som behövs för kontroll av att ett åläggande som avses i 125 § iakttas.

Vid sidan av miljötillståndspliktig avfallshantering ska tillsynsmyndigheterna enligt 124 § i avfallslagen med regelbundna intervaller inspektera anläggningar och verksamheter där farligt avfall uppkommer, verksamhet som gäller yrkesmässig transport eller insamling av avfall, avfallsmäklares verksamhet och internationella avfallstransporter. Tillsynsmyndigheten ska dessutom utarbeta en plan för tillsynen över sådana verksamheter som omfattar internationella avfallstransporter. Skyldigheten att utarbeta tillsynsplaner för internationella avfallstransporter

gäller i fråga om 124 § 1 mom. 5 punkten Finlands miljöcentral och i fråga om 1–4 punkten de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna och närings-, trafik- och miljöcentralerna i enlighet med hur deras tillsynsansvar enligt avfallslagen är fördelat.

Det föreslås i propositionen att närings-, trafik- och miljöcentralerna ska utarbeta en plan för regelbunden tillsyn enligt 1 mom. över yrkesmässig transport av avfall och verksamhet som bedrivs av avfallsmäklare. Det föreslås också att den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ska utarbeta en plan för regelbunden tillsyn över sådan yrkesmässig avfallsinsamling som avses i 100 §. Dessa tillsynsplaner avses inte såsom i nuläget vara begränsade till enbart internationella avfallstransporter, utan ska gälla även inhemsk verksamhet. Utanför skyldigheten att utarbeta planer lämnas tillsynen över farligt avfall på den plats där det uppstår när det är fråga om icke-tillståndspliktig verksamhet. Det är i allmänhet mest ändamålsenligt att förena tillsynsplanerna för sådant avfall med ett tillsynsprogram som avses i 168 § 4 mom. i miljöskyddslagen.

Enligt förslaget ska närings-, trafik- och miljöcentralerna, Finlands miljöcentral och de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna börja ta ut avgift för periodiska inspektioner som avses i 124 § 1 mom. i avfallslagen och för övriga tillsynsåtgärder som grundar sig på en plan som avses i 124 § 2 mom. i lagen. Skyldigheten att framlägga regelbundna, avgiftsbelagda tillsynsåtgärder främjar en riskbaserad tillsyn och tryggar därmed en likvärdig och riskbaserad behandling av de verksamhetsutövare som blir föremål för tillsynsåtgärderna.

Det föreslås att Finlands miljöcentral ska få ta ut avgift för inspektioner som behövs för iakttagandet av avfallstransportförordningen. Det är i praktiken fråga om t.ex. transporter som stoppas i Tullen och som misstänks vara lagstridiga avfallstransporter. I sådana fall övervakar Tullen lossningen av lasten, men den inspekteras samtidigt av en tjänsteman från Finlands miljöcentral.

Med stöd av 126 § i avfallslagen får tillsynsmyndigheten för att återställa lagenliga förhållanden meddela den som bryter mot avfallslagen, mot föreskrifter eller ålägganden som utfärdats med stöd av den eller mot avfallstransportförordningen förbud eller ålägganden. De tillsynsmyndigheter som avses i bestämmelsen är närings-, trafik- och miljöcentralerna i fråga om miljöförvaltningsbelagd verksamhet som omfattas av den statliga miljöförvaltningsmyndighetens behörighet och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten i fråga om miljöförvaltningsbelagd verksamhet som omfattas av kommunens behörighet och övrig verksamhet. När det gäller internationella avfallstransporter är den behöriga tillsynsmyndigheten Finlands miljöcentral och när det gäller exportförbudet enligt artikel 1 i förordningen om exportförbud för kvicksilver är den behöriga tillsynsmyndigheten Tullen. Det föreslås i propositionen att tillsynsmyndigheten ska få ta ut avgift för förbud eller ålägganden som utfärdats med stöd av 126 § och för inspektioner för att kontrollera att förbuden eller åläggandena iakttas. Dessutom föreslås det att kommunen får ta ut avgift för åläggande att städa upp enligt 75 § och för inspektioner eller andra tillsynsåtgärder för att kontrollera att åläggandet fullgjorts. I avgiften får också sådana kostnader ingå som kommunen orsakats av inspektioner av objektet som föregått åläggandet eller förbudet. Om ett förbud eller åläggande som avses i 75 eller 126 § har förenats med förvaltningsstvång och huvudförpliktelsen har fullgjorts, hindrar detta i sig inte att tillsynsavgift tas ut.

Miljöministeriet och i vissa fall Säkerhets- och kemikalieverket får utfärda ålägganden och förbud enligt 127 § i avfallslagen i fråga om sådana produkter och produktmärkningar som inte uppfyller kraven i avfallslagen eller i en förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av den. Enligt förslaget ska avgift tas ut för de åtgärder som vidtagits för kontroll av att bestämmelserna iakttagits. De tillsynsåtgärder som vidtas av miljöministeriet är i praktiken rätt begränsade, och förslaget torde därför inverka närmast på den tillsyn som genomförs av Sä-

kerhets- och kemikalieverket. Konsekvenserna av propositionen blir dock relativt små för Säkerhets- och kemikalieverket, eftersom verket redan i nuläget enligt 25 § i lagen om begränsning av användning av farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning (387/2013) får ta ut ersättning av näringsidkare för kostnaderna för undersökning och testning av elektrisk eller elektronisk utrustning som inte överensstämmer med kraven samt för kostnaderna för att i detta syfte skaffa sådan utrustning och hålla den i lager.

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland är den nationella tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över att bestämmelserna om producentansvar i 6 kap. och bestämmelserna om en ansvarig för ett retursystem för dryckesförpackningar i 7 kap. i avfallslagen iakttas. Enligt 128 § i avfallslagen får Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland ålägga en producent eller en ansvarig för ett retursystem att rätta till en förseelse eller försummelse i fråga om den avfallshandling producenten eller den ansvarige ordnar. Det föreslås att Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland får ta ut avgift för tillsynsåtgärder som behövs för att övervaka att förbud eller ålägganden enligt 128 § iakttas.

En del av tillsynsåtgärderna, såsom ett åläggande att städa upp en fastighet, kan också gälla en sådan fysisk person som inte bedriver ekonomisk verksamhet eller ett mikroföretag. Det föreslås att de avgifter som tas ut för tillsynsåtgärderna i sådana fall ska vara skäliga med beaktande av verksamhetens omfattning och natur. Motsvarande bestämmelse om skäliga avgifter finns i 206 § i miljöskyddslagen. Vid bedömningen av verksamhetens omfattning och natur i fråga om ett mikroföretag kan det vara skäl att notera vilken omsorgsfullhet verksamheten kräver. En verksamhet där farligt avfall uppkommer eller sådant avfall lagras eller hanteras eller där det uppkommer stora mängder ofarligt avfall kräver större omsorgsfullhet än verksamhet där det uppkommer eller lagras endast små mängder ofarligt avfall. Vid tillsynen över internationella avfallstransporter är det ofta arbetsdrygt att ta reda på vem som är den faktiska innehavaren av ett avfallsparti och sambandet mellan olika avfallspartier. Syftet med verksamheten är i praktiken dock alltid ekonomisk vinning. Av denna orsak föreslås det att skyldigheten att övervaga avgifternas skälighet inte ska gälla internationella avfallstransporter.

Det föreslås att det gällande 144 § 3 mom. i avfallslagen, som motsvarar 205 § 5 mom. i miljöskyddslagen, ska kvarstå i avfallslagen. Enligt bestämmelsen tas avgift inte ut för behandlingen av ett ärende som inlemts på initiativ av en myndighet eller en part som orsakats olägenhet, om inte något annat följer av bestämmelserna i 144 § 1 och 2 mom. Sådana ärenden är t.ex. ändring av ett beslut om godkännande för anteckning i avfallshandlingsregistret enligt 97 § 2 mom.

Med tanke på skäligheten föreslås det att det också i avfallslagen föreskrivs att avgift kan tas ut för behandling av ett ärende som har inlemts på initiativ av någon annan än en myndighet eller en part som orsakats olägenhet, om det ska anses uppenbart att ärendet har väckts utan grund. Bestämmelsen motsvarar 205 § 6 mom. i miljöskyddslagen och kan bli tillämpligt t.ex. i samband med att ett ärende som inlemts med stöd av 75 eller 126 § i avfallslagen uppenbart har väckts utan grund. Med att det är uppenbart att ärendet väckts utan grund avses sådana situationer där väckandet inte leder till några åtgärder och att detta har stått klart i det närmaste omedelbart. Det är då närmast fråga om att ärendet har väckts i chikaneringssyfte.

2.2 Ställande av säkerhet för inledande av verksamhet trots att ändring har sökts

Det föreslås i propositionen att en säkerhet som ställs för inledande av verksamhet trots att ändring har sökts ska ställas till förmån för den tillsynsmyndighet som anges i miljöförhållanden, med andra ord för närings-, trafik- och miljöcentralen eller den kommunala miljöförhållandenmyndigheten. Det är här fråga om en säkerhet som motsvarar den som enligt 59 § i miljöförhållandenlagen ska ställas för avfallsbehandlingsverksamhet och som enligt 61 § 2 mom. i lagen ska stäl-

las till förmån för den tillsynsmyndighet som anges i miljötillståndet. Förslaget påverkar inte ställande av säkerhet enligt 127 § i miljöskyddslagen eller säkerheter enligt vattenlagen.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser för företagen

De avgifter som avses i propositionen kommer att gälla främst företagen. Fysiska personer kommer närmast att omfattas av förslaget i den mån de får uppmaning av kommunen att städa upp på fastigheten, såsom att föra skrot som förvarats på fastigheten till avfallshantering. Det är synnerligen svårt att bedöma hur stor del av tillsynen över efterlevnaden av avfallslagen som sådana åtgärder står för. Det totala avgiftsbeloppet uppskattas uppgå till mellan 3,5 och 8 miljoner euro om året. En presentation av vad det totala inflödet av avgifter omfattar ingår i nästa avsnitt.

Avgifterna kommer att gälla de företag som ger anledning till tillsyn och sammanhänger i många fall med försummelser. Syftet med tillsynen är i dessa fall att återställa lagligheten i företagens verksamhet.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

Det är vanskligt att göra en exakt bedömning av propositionens konsekvenser för den kommunala ekonomin, för det första för att tillsynen över miljö- och avfallsfrågor har ordnats på förvaltningsmässigt olika sätt i de olika kommunerna och det därför inte finns några exakta och aktuella uppgifter inom kommunsektorn om tillsynsprestationernas belopp eller kostnaderna för prestationerna. För det andra kan bestämmelser om avgifter enligt kostnadsmotsvarighetsprincipen gälla närmast maximitaxor, eftersom kommunerna inom ramen för självstyret avgör hur stora avgifter de tar ut. Kommunernas avkastning av de inspektioner som enligt miljöskyddslagen utförs vid olyckor, olägenheter och överträdelser bedöms enligt självkostnadsprincipen vara 1,1–2,2 miljoner euro. Kommunernas avgiftsintäkter av tillsynen enligt avfallslagen bedöms vara 2,4–4,8 miljoner euro. Uppskattningen av avgiftsintäkterna har gjorts gemensamt av finansministeriet och Kommunförbundet.

Förslaget ökar och tryggar resurserna för tillsynen genom att det minskar det kostnadstryck tillsynen ger upphov till inom kommunalekonomin. Utarbetandet av de planer som sammanhänger med tillsynen över efterlevnaden av avfallslagen ökar i någon mån den administrativa bördan, men kostnaderna kan täckas med tillsynsavgifter. De organ i kommunerna som sköter tillsynen över miljöfrågor och avfallshantering har ofta även andra tillsynsuppgifter, varav de vanligaste är t.ex. byggnadstillsyn, kemikalitillsyn, tillsyn över marktäktverksamhet, miljö- och hälsoskydd och uppgifter som campingplatsmyndighet. Inom dessa sektorer har man i stor utsträckning redan övergått till att ta ut tillsynsavgifter, och propositionen bidrar därför till att förenhetliga tillsynssystemen inom de olika sektorerna. På så vis blir det möjligt för kommunerna att kanalisera sin tillsynsverksamhet på ett riskbaserat sätt. Detta främjar en kostnadseffektiv organisering av tillsynen.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna beräknas använda 570 000 euro för tillsynen över istandsättningen av förorenade markområden. Beloppet omfattar inte behandlingen av anmälan om sanering av mark, utan endast de åtgärder som följer därefter, såsom granskning av utredningen efter saneringen.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna utövar tillsyn över att avfallslagen följs närmast i samband med tillsynen över miljötillstånden, som redan i nuläget är en avgiftsbelagd verksamhet. Inom ramen för gällande avfallslag kan någon avgift inte tas ut för tillsyn över avfallstranspor-

ter. Också i fråga om annan övervakning finns det regionala skillnader och kostnaderna kan dessutom variera från år till år. De avgifter som tas ut för tillsynen, med undantag för tillsynen över producentansvarssystemet, uppgår enligt uppskattning till högst 400 000 euro om året. Utgångspunkten för användningen av inkomsterna av avgifterna torde vara en jämn och ändamålsenlig fördelning av personalresurser mellan landets närings-, trafik- och miljöcentraler. Utarbetandet av de planer som gäller tillsynen över avfallstransporter ökar i någon mån den administrativa bördan, men kostnaderna kan täckas med tillsynsavgifter.

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland beräknas använda högst cirka 350 000 euro om året för tillsynen över producentansvarssystemet. De resurser som avsatts för tillsynen måste anses vara otillräckliga i förhållande till dess omfattning. Propositionens konsekvenser i fråga om resurserna för denna tillsyn måste anses vara små, eftersom en betydande andel av tillsynen till sin natur är sådana att tillsynen inte ger någon grund för avgift, och avgifter kan därför inte tas ut för den. Sådana åtgärder är t.ex. avgiftsfri rådgivning enligt 8 § i förvaltningslagen, insamlingen av riksomfattande statistik och överlämnandet av den till kommissionen samt tillsynen över företag som inte är registrerade i någon producentsammanslutning.

De presenterade uppskattningarna av närings-, trafik- och miljöcentralernas kostnader för tillsyn grundar sig på centralernas timredovisning av använd arbetstid och det genomsnittliga priset per arbetstimme i vilket även ingår kostnaderna för centralernas stödfunktioner och administration. I synnerhet bokföringen av arbetstiden för tillsynen över avfallshantering kan i förhållande till andra miljövårdsuppgifter vara något inexakt. Särskilt inom avfallstillsynen kan de intäkter som flyter in av avgifterna understiga kostnaderna.

Säkerhets- och kemikalieverket använder 175 000 euro om året till marknadsövervakning av vissa produkter som omfattas av principen om producentansvar. En del av kostnaderna täcks av de avgifter som tas ut för mätning och analyser av produkter som inte uppfyller fordringarna. Propositionen gör en större kostnadsmotsvarighet möjlig inom tillsynen.

Enligt uppskattning kommer de föreslagna ändringarna att täcka kostnaderna för den tillsyn över avfallstransporter som Finlands miljöcentral utövar till ett belopp av 10 000 euro om året. Inkomsterna av avgifter kommer inte att täcka största delen av den tillsyn över internationella avfallstransporter som åligger Finlands miljöcentral, eftersom det är fråga om kontroller av anläggningar som man vill undvika att fakturera flerfaldigt. Tack vare propositionen bibehålls tillsynen över avfallstransporter på åtminstone den nuvarande nivån.

Förslaget i fråga om ställande av säkerhet förtydligar och minskar den administrativa bördan för tillstånds- och tillsynsmyndigheterna i situationer som kräver realisering av säkerheten. Konsekvenserna av propositionen när det gäller myndigheternas arbetsvolym går inte att uppskatta numeriskt utifrån de uppgifter som finns att tillgå.

3.3 Konsekvenser för miljön

Vid sidan av den princip om kostnadsmotsvarighet som utgör bakgrunden till propositionen har också den allmänna utvecklingen av tillsynsmyndigheternas personalresurser och finansiering påverkat bedömningen av propositionens betydelse. Propositionen bidrar till att tillsynsmyndigheterna kan utföra sina uppgifter på ett behörigt sätt genom att resurserna för tillsynsuppgifterna tryggas. Den bidrar också till att tillsynsresurserna kan fördelas utifrån riskbedömningar i stället för att de närmast används för sådana tillsynsåtgärder för vilka kostnaderna redan i nuläget kan täckas med avgifter som tas ut hos tillsynsobjekten. En planmässig tillsyn utgör också ett stöd när tillsynen på ett kostnadseffektivt sätt ska inriktas på sådana verksamheter som ger upphov till de största riskerna. Även om propositionen fortfarande inte täcker allt det administrativa eller utvecklingsmässiga arbete som sammanhänger med miljötillsynen

och tillsynen över avfallshanteringen, minskar den dock i någon mån skade- och riskfrekvensen genom att risken för att försummelser ska avslöjas ökar och det blir möjligt att ingripa i dessa. Därmed bedöms det att förslagen antingen främjar bevarandet av den nuvarande miljöskyddsnivån eller rent av bidrar till att höja den en aning.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen grundar sig i fråga om den kommunala ekonomin på riktlinjerna i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering. Riktlinjerna för åtgärderna i fråga om kommunala och statliga myndigheter drogs upp i det åtgärdsprogram som finanspolitiska ministerutskottet godkände den 16 februari 2016. Propositionen bereddes därefter som tjänsteuppdrag vid miljöministeriet.

Följande aktörer ombads lämna yttranden om propositionen: Justitieministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, Finlands miljöcentral, Tullen, Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes), regionförvaltningsverken, närings-, trafik- och miljöcentralerna, Högsta förvaltningsdomstolen, Vasa förvaltningsdomstol, Finlands Kommunförbund, miljövärdsmyndigheterna vid Esbo stad, Helsingfors stad, Joensuu stad, Kuopio stad, Villmanstrands stad, Uleåborgs stad, Saarijärvi stad, Tammerfors stad, Åbo stad och Vanda stad, Finlands näringsliv rf, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Finlands naturskyddsförbund rf, Företagarna i Finland rf, Miljörättsliga Sällskapet i Finland rf, Finsk Energiindustri rf, Kemiindustrin KI rf, Teknologindustri rf och Skogsindustrin rf.

I samband med begäran om yttrande sändes propositionen också till rådet för bedömning av lagstiftningen. Förslaget har behandlats av delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning.

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen och avfallslagen var ute på remiss 27.2–27.3.2017. Yttranden lämnades av 25 instanser.

Nästan alla instanser ansåg att syftet med propositionen allmänt var värt att understödja, och inte en enda av dem motsatte sig direkt dess allmänna mål. I flera av yttranden framlades detaljerade anmärkningar och önskemål om ändringar som det är värt att beakta i den fortsatta beredningen.

I ett av yttrandena ansågs det vara nödvändigt att sända propositionen till grundlagsutskottet för att utskottet ska bedöma om avgifterna är av skattenatur. I detta avseende, med beaktande av att avgifterna är av liknande natur som de avgifter som tas ut för tillsynen över miljötillstånd, kan propositionen anses vara förenlig med grundlagen. Den uppfattning som framfördes i yttrandet kan sammanhålla med de årliga tillsynsavgifter som tas ut i enlighet med andra lagar, men som det inte är fråga om i de lagförslag som nu varit ute på remiss. Avgifterna enligt propositionen kan avgifterna endast gälla aktörer som valts ut för specifika tillsynsåtgärder, och den avgift som tas ut för åtgärderna ska motsvara de kostnader som tillsynsprestationen gett upphov till.

Det konstaterades i samma yttrande att den pågående beredningen av regionförvaltningsreformen inte har nämnts i avsnittet om beredningen av propositionen. I det reformarbete inom miljölagstiftningen som föregick regionförvaltningsreformen var utgångspunkten att författningarna ska beredas inom ramen för gällande lagstiftning, myndighetsavgifter och befogenheter.

Utifrån allmänna principer framställdes några anmärkningar i fråga om grunderna för tillsynsavgifterna. Bestämningsgrunderna för avgifterna ska vara nationellt sett enhetliga, avgifterna

ska bestämmas i relation till de risker verksamheten ger upphov till och samarbetet mellan myndigheterna ska förbättras så att inte flera myndigheter tar ut avgift för tillsynen över samma verksamhet. När det gäller statliga myndigheter har närings-, trafik- och miljöcentralerna fått anvisningar om intensifierad uppföljning av arbetstiden i fråga om särskilt tillsynen över istandsättningen av förorenade marks substanser för att kostnaderna för tillsynsåtgärderna ska kunna användas som grund när avgifterna bestäms. I kommunerna ingår fastställandet av taxor i kärnområdet för den kommunala självstyrelsen, och det är inte möjligt att förenhetliga tillsynstaxorna på det sätt som föreslagits utan att man i stället för avgifter baserade på kostnads motsvarighetsprincipen föreskriver om tillsynsavgifter av skattenatur. Vilka risker tillsynen baserar sig på framgår av valet av tillsynsobjekt som inspekteras planmässigt, av de planmässiga inspektionernas frekvens och av den prioriteringsordning tillsynsobjekten placeras i när överträdelser eller försummelser konstaterats. Även om riskbaseringen inte i sig påverkar prissättningen, ökar sannolikheten att bli föremål för tillsynsåtgärder om verksamheten konstaterats innebära risker och försummelser, vilket gör att avgifts bördan för tillsynen fördelas enligt hur stora riskerna är. Skyldigheten att ta in tillsynen över avfallshanteringen i miljötillsynsplanen bidrar till en jämlik, förutsägbar och riskbaserad behandling av aktörerna. På grund av fördelningen av myndigheternas behörighet i fråga om tillsynen över avfallshanteringen och uppdelningen i kommunal och statlig ekonomi torde det vara omöjligt att undanröja alla överlappningar i myndigheternas behörighetsfördelning, men samarbetet mellan myndigheterna kan förbättras genom att man skapar gemensamma verksamhetsmodeller och anvisningar.

När det gäller organiseringen av tillsynen mer allmänt framfördes det i yttrandena också att tillsynen inledningsvis bör vara kundorienterad och genomföras med mjuka metoder, såsom rådgivning och uppmaningar. Det överläts till tillsynsmyndigheterna att på eget tjänsteansvar bestämma vad tillsynsåtgärderna ska omfatta. När man tar i beaktande att verksamhetskulturen inom miljöförvaltningen i vårt land allmänt taget har präglats av att den använt mjuka rådgivnings- och handledningsmetoder och att tröskeln har varit jämförelsevis hög för att använda förvaltningstvängs- och överträdelseförfaranden, kan innehållet och prioriteringsordningen i fråga om regleringen av tillsynsåtgärder anses vara organiserad på ett ändamålsenligt sätt.

Apropå att tillsynsplanerna hädanefter ska omfatta även insamlingen av avfall konstaterade finansministeriet i sitt yttrande att det bör finnas starkare grunder för de nya kostnader skyldigheterna innebär. Motiveringen till propositionen preciserades i det avseendet att eftersom den regelbundna tillsyn som lagen redan nu förutsätter blir avgiftsbelagd och medför nya kostnader för verksamhetsutövarna, förutsätts det också att tillsynen är planmässig för att en jämlik och riskbaserad behandling av dem ska kunna tryggas. Miljörättsliga Sällskapet i Finland föreslog i sitt yttrande att tillsynsplanen ska ingå som en obligatorisk del i det tillsynsprogram som avses i miljöskyddslagen. Det konstaterades vid den fortsatta beredningen att det förmodligen är det mest ändamålsenliga sättet för de flesta kommuner att organisera tillsynen planmässigt, om tillsynsplanen fogas till det tillsynsprogram som avses i miljöskyddslagen, men det ansågs inte vara nödvändigt att föreskriva om saken. En hänvisning till tillsynsprogrammet enligt miljöskyddslagen ansågs dock vara ett sätt att åskådliggöra detta allmänt önskvärda funktionssätt. Joensuu stad konstaterade i sitt utlåtande att den föreslagna planerings skyldigheten redan iaktas i det tillsynsprogram staden utarbetar med stöd av miljöskyddslagen. Det framgick också av några av yttrandena att vissa av instanserna felaktigt utgått från att planen måste omfatta tillsyn över farligt avfall på det ställe där det uppkommer eller att tillsynsplanen endast omfattar verksamhet som omfattar internationella avfallstransporter. Motiveringen till propositionen har preciserats i detta hänseende.

Det förekom vissa avvikande åsikter om hur stora belopp som ansågs inflyta av avgifterna. Kommunerna har mycket svårt att uppskatta intäkterna och det förekommer stora lokala vari-

ationer. Det belopp som inflyter till Finlands miljöcentral av tillsynsavgifterna justerades utifrån myndighetens eget yttrande.

I vissa av yttrandena ansågs det vara på sin plats att precisera grunderna för bestämning av avgifterna för tillsyn över sanering av förorenade marksubstanser. Det föreslogs också i yttrandena att tillsynsavgiften ska kombineras med behandlingen av saneringsbesluten, även om det förekommer stora objektspecifika variationer i de resurser som krävs för tillsynen och som det kan vara svårt att bedöma på förhand. Det konstaterades också i yttrandena att en betydande del av tillsynen över sanering av förorenade markområden gäller områden som inte har anmälts i enlighet med förfarandet i 136 § i miljöskyddslagen. Det här gäller t.ex. skadeobjekt där räddningsverket har avslutat den första bekämpningen av skadan eller där det i samband med byggnadsarbeten överraskande framkommer att marken är förorenad. I sådana fall förblir inspektionsbesöken, granskningen av rapporter och samråden med verksamhetsutövaren avgiftsfria enligt propositionen. Tillsynspraxisen när det gäller saneringen av förorenade markområden ansågs också vara så varierande att tillsynsinspektionerna bör förenhetligas nationellt.

Motiveringen till propositionen kompletterades utifrån yttrandena så att tillsynsåtgärderna i fråga om saneringen av förorenade markområden preciserades. Beredningen av verkställigheten av lagförslagen i fråga om bestämningen av avgiftsgrunder och bedömningen av vidhängande kostnader inlett med att närings-, trafik- och miljöcentralerna har fått anvisningar för hur tillsynen över saneringen av förorenad mark ska specificeras vid redovisningen av arbetstid. Det ansågs i den fortsatta beredningen inte vara nödvändigt att förena en anmälan enligt 136 § i miljöskyddslagen med handläggningsavgiften, eftersom man genom att bestämma en timbaserad tillsynsavgift utifrån den arbetstid som gått åt bättre kan beakta de rådande förhållandena och den arbetsmängd som objektet faktiskt har krävt. Det ansågs inte vara ändamålsenligt att utsträcka grunderna för tillsynsavgiften till de eventuella åtgärder som föregått saneringsanmälan, eftersom dessa åtgärder inte alltid leder till beslut om sanering och uppgifterna i viss mån kan anses ingå i den myndighetsrådgivning som avses i 8 § i förvaltningslagen och som enligt den lagen ska vara avgiftsfri.

5 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Närings-, trafik- och miljöcentralerna och de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna ska ha utarbetat planer för tillsynen över transport, förmedling och insamling av avfall senast den 30 juni 2018.

Verkställigheten av lagändringarna kräver att statsrådet utfärdar en förordning om de avgifter som tas ut av närings-, trafik- och miljöcentralerna, att miljöministeriet utfärdar en förordning om de avgifter som tas ut av Finlands miljöcentral och att arbets- och näringsministeriet utfärdar en förordning om de avgifter som tas ut av Säkerhets- och kemikalieverket. Kommunerna bestämmer själva sina taxor.

6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den viktigaste grundlagsfästa bestämmelsen finns i 81 §, som anger grunderna för bestämmande av skatter och av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder. Bestämmelserna om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken på avgifterna för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övrig verksamhet ska enligt 2 mom. i paragrafen utfärdas genom lag. Dessutom bör ansvaret för miljön enligt 20 § i grundlagen och dess koppling till den inom internationell miljö rätt godkända principen om förorenarens ansvar beaktas.

RP 84/2017 rd

Eftersom de konstitutionella förutsättningarna är något olika när det gäller bestämmelser om skatter å ena sidan och avgifter å andra sidan, har grundlagsutskottet flera gånger tagit ställning till skillnaderna mellan skatter och avgifter. Ett kännetecken på att prestationen är en avgift anses vara att det råder ett motprestationsförhållande. En betalningsprestation är en ersättning eller motprestation för en tjänst som producerats av det allmänna, och tjänsten ska kunna specificeras på något sätt. Om avgiften tas ut mer allmänt för finansiering av en verksamhet utan en specifik motprestation, är det i konstitutionellt hänseende fråga om en skatt. Avgiftens storlek ska ha ett samband med de kostnader som prestationen ger upphov till. Ju större skillnaden är mellan avgiften och kostnaderna för att producera prestationen blir, desto mer sannolikt är det att det är fråga om en skatt. En antydning om att det är fråga om en skatt är det också, om det inte är möjligt att vägra att betala den, utan att alla rättssubjekt som uppfyller vissa kriterier omfattas av betalningsskyldigheten. (GrUU 61/2002 rd, GrUU 66/2002 rd, GrUU 67/2002 rd, GrUU 46/2004 rd, GrUU 12/2005 rd, GrUU 48/2010 rd, GrUU 52/2010 rd).

Det finns inte någon särskild bestämmelse i grundlagen om de avgifter som kommunen får ta ut, utan 81 § 2 mom. gäller de avgifter som får tas ut av statliga myndigheter. Enligt grundlagsutskottets praxis kan det också förutsättas att också kommunala avgifter ska omfattas av principen om kostnadsmotsvarighet, och när det föreskrivs om betalningen tillämpas kraven på motprestation och individualisering och tas ställning till huruvida avgiften är frivillig eller obligatorisk (GrUU 12/2005 rd, s. 3, GrUU 11/2014 rd, s. 5–6).

Objektet för sådana åtgärder som avses i propositionen har inte möjlighet att vägra ta emot tillsynsåtgärderna. Avgiften är alltså obligatorisk till sin karaktär och grundar sig på en regelbunden tillsyn i enlighet med en tillsynsplan, åtgärder för att återställa lagenliga förhållanden i anslutning till misstanke om försummelser eller förseelser eller konstaterade sådana. Avgiften fastställs inte regelbundet, t.ex. för varje år, utan avgiften bestäms endast för en aktör som är föremål för faktiska tillsynsåtgärder och så att avgiftens storlek motsvarar de åtgärder som faktiskt har vidtagits. Grundlagsutskottet har konstaterat att obligatoriska betalningsprestationers karaktär av avgifter eller skatter avgörs utifrån en helhetsbedömning (GrUU 12/2005 rd, s. 3–4, GrUU 11/2014 rd, s. 5–6). Det är möjligt att tillräckligt noggrant specificera grunderna för de föreslagna avgifterna som sådana i miljöskyddslagen och avfallslagen föreskrivna myndighetsåligganden som till sin karaktär är i synnerhet inspektionsbesök. Avgifter behöver inte betalas av sådana aktörer som inte är föremål för de specificerade tillsynsåtgärderna. I prissättningen av prestationerna iaktas dessutom kostnadsmotsvarighetsprincipen. Det är därmed ur ett helhetsperspektiv fråga om betalningsprestationer som till sin karaktär mera är avgifter än skatter. Allmänt taget kan de avgifter som avses i propositionen anses vara sådana som är mera likartade med avseende på sin verkan än de avgifter som redan nu tas ut för tillsynsåtgärder med stöd av den gällande miljöskyddslagen. När bestämmelserna om dessa utfärdades ansåg grundlagsutskottet det inte vara nödvändigt att ta ställning till prestationernas karaktär av avgift (RP 2014/2013 rd, GrUU 10/2014 rd).

Kommunernas skyldighet att utarbeta en tillsynsplan över insamling av avfall kompletteras genomförandet av den gällande tillsynsskyldigheten. Kommunerna är redan enligt gällande lagstiftning skyldiga att utarbeta motsvarande tillsynsplaner för tillsynen över yrkesmässig hantering och insamling av avfall samt sådan produktion av farligt avfall som bedöms sammanhålla med internationella avfallstransporter. Att skyldigheten utökas till att gälla tillsynsplaner för insamling av avfall kan därmed inte anses begränsa kommuninvånarnas självbestämmanderätt enligt 121 § 1 mom. i grundlagen. Att avgiftsbelagda periodiska inspektioner grundar sig på en tillsynsplan gör att tillsynen blir mer förutsägbar och riskbaserad, vilket i sin tur garanterar tillsynsobjektens rättsskydd.

Enligt 20 § i grundlagen vilar ansvaret för miljön på alla invånare. Med beaktande av att propositionen lägger kostnaderna för tillsynsbehovet på dem som orsakar behovet av tillsyn främ-

RP 84/2017 rd

jar den också uppfyllandet av principen om förorenarens ansvar enligt tolkningskontexten för 20 § i grundlagen.

Bestämmelsen om ställande av säkerhet inskränker inte den näringsfrihet som avses i 18 § i grundlagen, eftersom säkerhet måste ställas också enligt gällande lagstiftning. Enligt förslaget föreskrivs det enbart om den behöriga myndighet till förmån för vilken säkerheten ställs. Detta ökar förutsägbarheten i myndigheternas verksamhet genom att minska antalet ändringssökande som gäller myndighetsbehörighet. Propositionen bidrar i detta avseende till att garantier ska ställas till förmån för den ena eller den andra myndigheten beroende på situation. Faktum är att motsvarande situationer uppstår redan på grund av gällande lagstiftning i fråga om säkerheter som ska ställas i anslutning till behandling av avfall och andra säkerheter som ska ställas hos regionförvaltningsverket. Dessutom stöder propositionen i enlighet med principerna för en god förvaltning en effektiv organisation av förvaltningen på så vis att säkerheten vid behov kan realiseras med mindre omfattande administrativa resurser.

Med stöd av vad som anförts ovan kan förslagen till ändring av miljöskyddslagen och avfalls-
lagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

1.

Lag

om ändring av miljöskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i miljöskyddslagen (527/2014) 199 § 1 mom., 205 § och 206 § 1 mom., av dem 205 § sådan den lyder i lag 423/2015, som följer:

199 §

Inledande av tillståndspliktig verksamhet trots att ändring har sökts

Tillståndsmyndigheten kan, av grundad anledning och under förutsättning att verkställigheten inte gör ändringssökandet onödigt, på begäran av den som ansöker om tillstånd i tillståndsbeslutet förordna att verksamheten får inledas med iakttagande av tillståndsbeslutet trots att ändring har sökts, om sökanden för det fall att tillståndsbeslutet upphävs eller tillståndsvillkoren ändras ställer godtagbar säkerhet för att miljön återställs i ursprungligt skick. Säkerheten ska ställas till förmån för den i miljötillståndet angivna tillsynsmyndigheten innan verksamheten inleds. Kravet på ställande av säkerhet gäller inte staten och dess inrättningar och inte heller kommuner och samkommuner. Tillståndsmyndigheten kan vid behov förordna om inskränkningar i verkställigheten av tillståndsbeslutet och om tidpunkten för när verkställigheten kan inledas.

205 §

Avgifter

Utöver vad som i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) föreskrivs om avgifter för statliga myndigheters prestationer, får den statliga tillsynsmyndigheten ta ut avgift för

1) sådan periodisk inspektion av och annan regelbunden tillsyn över tillståndspliktig och registreringspliktig verksamhet som baserar sig på ett tillsynsprogram som myndigheten utarbetat,

2) inspektioner som avses i 169 §,

3) inspektioner som behövs för tillsynen över att ett förbud eller föreläggande som avses i 175 eller 176 § iakttas eller för tillsynen över sådant avbrytande av verksamheten som avses i 181 §,

4) tillsynsåtgärder som behövs för säkerställande av att ett beslut som avses i 136 § 2 mom. iakttas.

Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten får ta ut avgift för

1) behandling av ett tillstånd, en anmälan eller ett annat ärende som avses i denna lag,

2) sådan periodisk inspektion av och annan regelbunden tillsyn över tillståndspliktig och registreringspliktig verksamhet som baserar sig på ett tillsynsprogram som myndigheten utarbetat,

3) sådana inspektioner som avses i 169 § som leder till uppmaningar eller till meddelande av förelägganden eller förbud samt åtgärder som behövs för tillsynen över att uppmaningar, förelägganden och förbud iakttas,

4) inspektioner som behövs för tillsynen över att ett förbud eller föreläggande som avses i 175 eller 176 § iakttas eller för tillsynen över sådant avbrytande av verksamheten som avses i 181 §,

5) tillsynsåtgärder som behövs för säkerställande av att ett beslut som avses i 136 § 2 mom. iakttas i sådana fall då behörigheten har överförts till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten i enlighet med 138 §.

Bestämmelser om avgifter till kommunen för behandling och kontroll av tillståndsansökningar enligt 47 a § finns i 23 § i marktäckslagen.

Avgifter som kommunen tar ut får motsvara högst kommunens totala kostnader för prestationen. Grunderna för avgifterna till kommunen anges närmare i en taxa som antas av kommunen.

Avgift tas inte ut för behandling av ärenden som inletts på initiativ av en myndighet eller en part som orsakas olägenhet, om inte något annat följer av 1 eller 2 mom. eller det är fråga om en sådan ändring av ett tillstånd som avses i 89 § och som inletts på ansökan av en myndighet. Avgiften för ändring av ett tillstånd enligt 89 § ska tas ut hos verksamhetsutövaren även om ärendet inletts på ansökan av en myndighet.

För behandling av ett ärende som har inletts på yrkande av någon annan än en myndighet eller en part som orsakas olägenhet får avgift tas ut hos den som inlett ärendet, om det ska anses uppenbart att ärendet har väckts utan grund.

Bestämmelser om indrivning av offentliga fordringar utan dom eller beslut och om rätten att anföra grundbesvär över en avgift finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

206 §

Avgifter för tillsyn över mikroföretag

Trots vad som föreskrivs i 205 § ska de avgifter som avses i 205 § 1 mom. och 2 mom. 2–5 punkten som tas ut hos mikroföretag vara skäliga med beaktande av verksamhetens omfattning och natur. Avgifterna ska vara skäliga också om verksamhetsutövaren är en fysisk person som inte driver ekonomisk verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På de avgifter som avses i 205 § 1 mom. 4 punkten och 2 mom. 3 och 5 punkten för vilka avgiftsgrunden har uppkommit före lagens ikraftträdande tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

om ändring av avfallslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i avfallslagen (646/2011) 124, 144 och 145 §, av dem 124 § sådan den lyder i lag 1518/2015, och
fogas till lagen en ny 144 a § som följer:

124 §

Inspektioner och tillsynsplaner

Den behöriga tillsynsmyndigheten ska med regelbundna intervaller och på lämpligt sätt inspektera anläggningar och företag som bedriver verksamhet

- 1) där avfall behandlas i en anläggning eller yrkesmässigt,
- 2) där det uppkommer farligt avfall,
- 3) där avfall transporteras eller insamlas yrkesmässigt,
- 4) som avfallsmäklare,
- 5) med internationella avfallstransporter.

Tillsynsmyndigheten ska utarbeta en plan för inspektioner och annan tillsyn som avser sådana verksamheter enligt 1 mom. som omfattar eller med fog kan antas omfatta internationella avfallstransporter. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska utarbeta en plan för tillsyn över yrkesmässig transport och förmedling av avfall. Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ska utarbeta en plan för tillsyn över sådan yrkesmässig avfallsinsamling som avses i 100 §. De planer som avses ovan och som myndigheten kan förena med ett i 168 § 4 mom. i miljöskyddslagen avsett tillsynsprogram ska vara baserade på en bedömning av de risker och miljökonsekvenser som avfallet och avfallshanteringen medför.

I de planer som avses i 2 mom. ska målen och prioriteringarna för inspektionerna, det geografiska område som planen omfattar, planerade inspektioner och inspektionsfrekvens, de myndigheter som deltar i inspektionerna och formerna för samverkan mellan dem samt övriga omständigheter som behövs för ett ändamålsenligt utförande av inspektionerna anges. Planen ska ses över minst vart tredje år och vid behov uppdateras. Bestämmelser om innehållet i planerna för inspektioner och annan tillsyn och om verkställandet av inspektionerna finns dessutom i artikel 50 i avfallstransportförordningen.

Bestämmelser om inspektioner och annan tillsyn över verksamheter enligt 1 mom. 1 och 2 punkten som är miljötillståndspliktiga eller registreringspliktiga finns dessutom i miljöskyddslagen.

Närmare bestämmelser om innehållet i inspektionsplanerna och utarbetandet av dem, om riskbedömning samt om ordnandet av inspektioner och annan tillsynsverksamhet får utfärdas genom förordning av statsrådet.

144 §

Avgifter

Utöver vad som i lagen om grunderna för avgifter till staten föreskrivs om avgifter för statliga myndigheters prestationer, får den statliga myndigheten ta ut avgift för

- 1) sådan periodisk inspektion av och annan regelbunden tillsyn över anläggningar och företag som avses i 124 § och som baserar sig på planer som avses i 124 § 2 mom.,
- 2) inspektioner som behövs för tillsynen över att avfallstransportförordningen iakttas,
- 3) inspektioner och andra tillsynsåtgärder som behövs för meddelande av förbud eller ålägganden som avses i 126–128 § och för kontroll av att förbuden eller åläggandena iakttas.

Den kommunala myndigheten får ta ut avgift för

- 1) behandling av en anmälan eller ett annat ärende som avses i denna lag,
- 2) sådan periodisk inspektion och annan regelbunden tillsyn över anläggningar och företag som avses i 124 § och som baserar sig på planer som avses i 124 § 2 mom.,
- 3) inspektioner och andra tillsynsåtgärder som behövs för meddelande av förbud eller ålägganden som avses i 75, 125 och 126 § och för kontroll av att förbuden eller åläggandena iakttas.

RP 84/2017 rd

Avgifter som kommunen tar ut får motsvara högst kommunens totala kostnader för prestationen. Grunderna för avgifterna till kommunen anges närmare i en taxa som antas av kommunen.

Avgift tas inte ut för behandlingen av ett ärende som inletts på initiativ av en myndighet eller en part som orsakas olägenhet, om inte något annat följer av 1 eller 2 mom.

För behandling av ett ärende som har inletts på yrkande av någon annan än en myndighet eller en part som orsakas olägenhet får avgift tas ut hos den som inlett ärendet, om det ska anses uppenbart att ärendet har väckts utan grund.

144 a §

Avgifter för tillsyn över mikroföretag

Trots vad som föreskrivs i 144 § ska de avgifter som avses i 144 § 1 och 2 mom. i denna lag och som tas ut hos fysiska personer som inte bedriver ekonomisk verksamhet och hos mikroföretag som avses i 206 § 2 och 3 mom. i miljöskyddslagen vara skäligen med beaktande av verksamhetens omfattning och natur, om det inte är fråga om internationell avfallstransport. På avgifter som tas ut av mikroföretag tillämpas dessutom vad som föreskrivs i 206 § 4 mom. i den lagen. Avgift tas inte ut hos fysiska personer som inte bedriver ekonomisk verksamhet för ansökningar som enbart gäller jämkning av en avgift enligt denna lag.

145 §

Indrivning av kostnader och avgifter

Kommunal avfallsavgift och avgift enligt 144 § 1 och 2 mom. samt kostnader enligt 123 § 4 mom. och artikel 29 i avfallstransportförordningen är direkt utsökbara. Bestämmelser om indrivningen av dem finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Planer enligt 124 § 2 mom. som gäller tillsynen över yrkesmässig transport eller förmedling eller insamling av avfall ska utarbetas senast den 30 juni 2018.

På de avgifter som avses i 144 § för vilka avgiftsgrunden har uppkommit före lagens ikraftträdande tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Helsingfors den 28 juni 2017

Statsminister

Juha Sipilä

Bostads-, energi- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

1.

Lag

om ändring av miljöskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i miljöskyddslagen (527/2014) 199 § 1 mom., 205 § och 206 § 1 mom., av dem 205 § sådan den lyder i lag 423/2015, som följer:

Gällande lydelse

199 §

Inledande av tillståndspliktig verksamhet oberoende av överklagande

Tillståndsmyndigheten kan, av grundad anledning och under förutsättning att verkställigheten inte gör ändringssökandet onödigt, på begäran av den som ansöker om tillstånd i tillståndsbeslutet förordna att verksamheten oberoende av överklagande får inledas med iakttagande av tillståndsbeslutet, om sökanden för det fall att tillståndsbeslutet upphävs eller tillståndsvillkor ändras ställer godtagbar säkerhet för att miljön återställs i ursprungligt skick. Kravet på ställande av säkerhet gäller inte staten och dess inrättningar och inte heller kommuner och samkommuner. Tillståndsmyndigheten kan vid behov förordna om inskränkningar i verkställigheten av tillståndsbeslutet och om tidpunkten för när verkställigheten kan inledas.

205 §

Avgifter

Utöver vad som i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) föreskrivs om avgifter för statliga myndigheters prestationer, får den statliga tillsynsmyndigheten ta ut avgift för

1) sådan periodisk inspektion av och annan regelbunden tillsyn över tillståndspliktig och

Föreslagen lydelse

199 §

Inledande av tillståndspliktig verksamhet trots att ändring har sökts

Tillståndsmyndigheten kan, av grundad anledning och under förutsättning att verkställigheten inte gör ändringssökandet onödigt, på begäran av den som ansöker om tillstånd i tillståndsbeslutet förordna att verksamheten får inledas med iakttagande av tillståndsbeslutet trots att ändring har sökts, om sökanden för det fall att tillståndsbeslutet upphävs eller tillståndsvillkoren ändras ställer godtagbar säkerhet för att miljön återställs i ursprungligt skick. *Säkerheten ska ställas till förmån för den i miljötillståndet angivna tillsynsmyndigheten innan verksamheten inleds.* Kravet på ställande av säkerhet gäller inte staten och dess inrättningar och inte heller kommuner och samkommuner. Tillståndsmyndigheten kan vid behov förordna om inskränkningar i verkställigheten av tillståndsbeslutet och om tidpunkten för när verkställigheten kan inledas.

205 §

Avgifter

Utöver vad som i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) föreskrivs om avgifter för statliga myndigheters prestationer, får den statliga tillsynsmyndigheten ta ut avgift för

1) sådan periodisk inspektion av och annan regelbunden tillsyn över tillståndspliktig och

RP 84/2017 rd

Gällande lydelse

registreringspliktig verksamhet som baserar sig på ett tillsynsprogram som myndigheten utarbetat,

2) inspektioner som avses i 169 §,

3) inspektioner som behövs för tillsynen över att ett förbud eller föreläggande som avses i 175 eller 176 § iakttas eller för tillsynen över sådant avbrytande av verksamheten som avses i 181 §.

Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten får ta ut avgift för

1) behandling av ett tillstånd, en anmälan eller ett annat ärende som avses i denna lag,

2) sådan periodisk inspektion av och annan regelbunden tillsyn över tillståndspliktig och registreringspliktig verksamhet som baserar sig på ett tillsynsprogram som myndigheten utarbetat,

3) inspektioner som behövs för tillsynen över att ett förbud eller föreläggande som avses i 175 eller 176 § iakttas eller för tillsynen över sådant avbrytande av verksamheten som avses i 181 §.

Bestämmelser om avgifter till kommunen för behandling och kontroll av tillståndsansökningar enligt 47 a § finns i 23 § i marktäcktslagen.

Avgifter som kommunen tar ut får motsvara högst kommunens totala kostnader för prestationen. Grunderna för avgifterna till kommunen fastställs närmare i en taxa som antas av kommunen.

Avgift tas inte ut för behandling av ärenden som inletts på initiativ av en myndighet eller en part som orsakas olägenhet, om inte något annat följer av 1 eller 2 mom. eller det är fråga om en sådan ändring av ett tillstånd som avses i 89 § och som inletts på ansökan av en myndighet. Avgiften för ändring av ett

Föreslagen lydelse

registreringspliktig verksamhet som baserar sig på ett tillsynsprogram som myndigheten utarbetat,

2) inspektioner som avses i 169 §,

3) inspektioner som behövs för tillsynen över att ett förbud eller föreläggande som avses i 175 eller 176 § iakttas eller för tillsynen över sådant avbrytande av verksamheten som avses i 181 §,

4) tillsynsåtgärder som behövs för säkerställande av att ett beslut som avses i 136 § 2 mom. iakttas.

Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten får ta ut avgift för

1) behandling av ett tillstånd, en anmälan eller ett annat ärende som avses i denna lag,

2) sådan periodisk inspektion av och annan regelbunden tillsyn över tillståndspliktig och registreringspliktig verksamhet som baserar sig på ett tillsynsprogram som myndigheten utarbetat,

3) sådana inspektioner som avses i 169 § som leder till uppmaningar eller till meddelande av förelägganden eller förbud samt åtgärder som behövs för tillsynen över att uppmaningar, förelägganden och förbud iakttas,

4) inspektioner som behövs för tillsynen över att ett förbud eller föreläggande som avses i 175 eller 176 § iakttas eller för tillsynen över sådant avbrytande av verksamheten som avses i 181 §,

5) tillsynsåtgärder som behövs för säkerställande av att ett beslut som avses i 136 § 2 mom. iakttas i sådana fall då behörigheten har överförts till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten i enlighet med 138 §.

Bestämmelser om avgifter till kommunen för behandling och kontroll av tillståndsansökningar enligt 47 a § finns i 23 § i marktäcktslagen.

Avgifter som kommunen tar ut får motsvara högst kommunens totala kostnader för prestationen. Grunderna för avgifterna till kommunen anges närmare i en taxa som antas av kommunen.

Avgift tas inte ut för behandling av ärenden som inletts på initiativ av en myndighet eller en part som orsakas olägenhet, om inte något annat följer av 1 eller 2 mom. eller det är fråga om en sådan ändring av ett tillstånd som avses i 89 § och som inletts på ansökan av en myndighet. Avgiften för ändring av ett

RP 84/2017 rd

Gällande lydelse

tillstånd enligt 89 § ska tas ut hos verksamhetsutövaren även om ärendet inlett på ansökan av en myndighet.

För behandling av ett ärende som har inlett på yrkande av någon annan än en myndighet eller en part som orsakas olägenhet får avgift tas ut hos den som inlett ärendet, om det ska anses uppenbart att ärendet har väckts utan grund.

Bestämmelser om indrivning av offentliga fordringar utan dom eller beslut och om rätten att anföra grundbesvär över en avgift finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

206 §

Avgifter för tillsyn över mikroföretag

Trots vad som föreskrivs i 205 § ska de avgifter som avses i 205 § 1 mom. och 2 mom. 2 och 3 punkten som tas ut hos mikroföretag vara skäligen med beaktande av verksamhetens omfattning och natur. Avgifterna ska vara skäligen också om verksamhetsutövaren är en fysisk person som inte driver ekonomisk verksamhet.

Föreslagen lydelse

tillstånd enligt 89 § ska tas ut hos verksamhetsutövaren även om ärendet inlett på ansökan av en myndighet.

För behandling av ett ärende som har inlett på yrkande av någon annan än en myndighet eller en part som orsakas olägenhet får avgift tas ut hos den som inlett ärendet, om det ska anses uppenbart att ärendet har väckts utan grund.

Bestämmelser om indrivning av offentliga fordringar utan dom eller beslut och om rätten att anföra grundbesvär över en avgift finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

206 §

Avgifter för tillsyn över mikroföretag

Trots vad som föreskrivs i 205 § ska de avgifter som avses i 205 § 1 mom. och 2 mom. 2–5 punkten som tas ut hos mikroföretag vara skäligen med beaktande av verksamhetens omfattning och natur. Avgifterna ska vara skäligen också om verksamhetsutövaren är en fysisk person som inte driver ekonomisk verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På de avgifter som avses i 205 § 1 mom. 4 punkten och 2 mom. 3 och 5 punkten för vilka avgiftsgrunden har uppkommit före lagens ikraftträdande tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

om ändring av avfallslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i avfallslagen (646/2011) 124, 144 och 145 §, av dem 124 § sådan den lyder i lag 1518/2015, och
fogas till lagen en ny 144 a § som följer:

Gällande lydelse

124 §

Inspektioner

Den behöriga tillsynsmyndigheten ska med regelbundna intervaller och på lämpligt sätt inspektera anläggningar och företag som bedriver verksamhet

- 1) där avfall behandlas i en anläggning eller yrkesmässigt,
- 2) där det uppkommer farligt avfall,
- 3) där avfall transporteras eller insamlas yrkesmässigt,
- 4) *omfattande verksamhet* som avfallsmäklare,
- 5) omfattande internationella avfallstransporter.

Tillsynsmyndigheten ska för inspektioner och annan tillsyn som avser sådana verksamheter enligt 1 mom. som omfattar eller med fog kan antas omfatta internationella avfallstransporter utarbeta en plan baserad på en bedömning av de risker och miljökonsekvenser som avfallet och hanteringen av det medför. I planen ska det anges målen och prioriteringarna för inspektionerna, det geografiska område som planen omfattar, planerade inspektioner och inspektionsfrekvens, de myndigheter som deltar i inspektionerna och formerna för samverkan mellan dem samt övriga omständigheter som behövs för ett ändamålsenligt utförande av inspektionerna. Planen ska ses över minst vart tredje år och vid behov uppdateras. Bestämmelser om innehållet i planerna för inspektioner och annan tillsyn och om verkställandet av inspektionerna finns dessutom i artikel 50 i avfallstransportförordningen.

Föreslagen lydelse

124 §

Inspektioner och tillsynsplaner

Den behöriga tillsynsmyndigheten ska med regelbundna intervaller och på lämpligt sätt inspektera anläggningar och företag som bedriver verksamhet

- 1) där avfall behandlas i en anläggning eller yrkesmässigt,
- 2) där det uppkommer farligt avfall,
- 3) där avfall transporteras eller insamlas yrkesmässigt,
- 4) som avfallsmäklare,
- 5) *med* internationella avfallstransporter.

Tillsynsmyndigheten ska utarbeta en plan för inspektioner och annan tillsyn som avser sådana verksamheter enligt 1 mom. som omfattar eller med fog kan antas omfatta internationella avfallstransporter. *Närings-, trafik- och miljöcentralen ska utarbeta en plan för tillsyn över yrkesmässig transport och förmedling av avfall. Den kommunala miljöförvaldsmyndigheten ska utarbeta en plan för tillsyn över sådan yrkesmässig avfallsinsamling som avses i 100 §. De planer som avses ovan och som myndigheten kan förena med ett i 168 § 4 mom. i miljöskyddslagen avsett tillsynsprogram ska vara baserade på en bedömning av de risker och miljökonsekvenser som avfallet och avfallshanteringen medför.*

I de planer som avses i 2 mom. ska målen och prioriteringarna för inspektionerna, det geografiska område som planen omfattar, planerade inspektioner och inspektionsfrekvens, de myndigheter som deltar i inspektionerna och formerna för samverkan mellan

Gällande lydelse

Bestämmelser om inspektioner och annan tillsyn av verksamheter enligt 1 mom. 1 och 2 punkten som är miljötillståndspliktiga eller registreringspliktiga finns dessutom i miljöskyddslagen.

Närmare bestämmelser om innehållet i inspektionsplanerna och utarbetandet av dem, om riskbedömning samt om ordnandet av inspektioner och övrig tillsynsverksamhet får utfärdas genom förordning av statsrådet.

144 §

Avgifter för behandling av ärenden

Bestämmelser om avgifterna för en statlig myndighets behandling av ärenden som avses i denna lag eller i avfallstransportförordningen och om avgiftens storlek finns i lagen om grunderna för avgifter till staten och i en förordning av miljöministeriet som utfärdas med stöd av den.

För en kommunal myndighets behandling av ett ärende som avses i denna lag kan det tas ut en avgift på vars grunder lagen om grunderna för avgifter till staten ska tillämpas. Närmare bestämmelser om grunderna för avgiften till kommunen finns i den taxa som kommunen antar.

Ingen avgift ska tas ut för behandling av ett ärende som har inletts på initiativ av en myndighet eller en part som orsakats olägenhet.

Föreslagen lydelse

dem samt övriga omständigheter som behövs för ett ändamålsenligt utförande av inspektionerna anges. Planen ska ses över minst vart tredje år och vid behov uppdateras. Bestämmelser om innehållet i planerna för inspektioner och annan tillsyn och om verkställandet av inspektionerna finns dessutom i artikel 50 i avfallstransportförordningen.

Bestämmelser om inspektioner och annan tillsyn över verksamheter enligt 1 mom. 1 och 2 punkten som är miljötillståndspliktiga eller registreringspliktiga finns dessutom i miljöskyddslagen.

Närmare bestämmelser om innehållet i inspektionsplanerna och utarbetandet av dem, om riskbedömning samt om ordnandet av inspektioner och annan tillsynsverksamhet får utfärdas genom förordning av statsrådet.

144 §

Avgifter

Utöver vad som i lagen om grunderna för avgifter till staten föreskrivs om avgifter för statliga myndigheters prestationer, får den statliga myndigheten ta ut avgift för

1) sådan periodisk inspektion av och annan regelbunden tillsyn över anläggningar och företag som avses i 124 § och som baserar sig på planer som avses i 124 § 2 mom.,

2) inspektioner som behövs för tillsynen över att avfallstransportförordningen iakttas,

3) inspektioner och andra tillsynsåtgärder som behövs för meddelande av förbud eller ålägganden som avses i 126–128 § och för kontroll av att förbuden eller åläggandena iakttas.

Den kommunala myndigheten får ta ut avgift för

1) behandling av en anmälan eller ett annat ärende som avses i denna lag,

2) sådan periodisk inspektion och annan regelbunden tillsyn över anläggningar och företag som avses i 124 § och som baserar sig på planer som avses i 124 § 2 mom.,

3) inspektioner och andra tillsynsåtgärder som behövs för meddelande av förbud eller ålägganden som avses i 75, 125 och 126 § och för kontroll av att förbuden eller åläggandena iakttas.

Avgifter som kommunen tar ut får motsvara

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

högst kommunens totala kostnader för prestationen. Grunderna för avgifterna till kommunen anges närmare i en taxa som antas av kommunen.

Avgift tas inte ut för behandlingen av ett ärende som inletts på initiativ av en myndighet eller en part som orsakas olägenhet, om inte något annat följer av 1 eller 2 mom.

För behandling av ett ärende som har inletts på yrkande av någon annan än en myndighet eller en part som orsakas olägenhet får avgift tas ut hos den som inlett ärendet, om det ska anses uppenbart att ärendet har väckts utan grund.

144 a §

Avgifter för tillsyn över mikroföretag

Trots vad som föreskrivs i 144 § ska de avgifter som avses i 144 § 1 och 2 mom. i denna lag och som tas ut hos fysiska personer som inte bedriver ekonomisk verksamhet och hos mikroföretag som avses i 206 § 2 och 3 mom. i miljöskyddslagen vara skäligen med beaktande av verksamhetens omfattning och natur, om det inte är fråga om internationell avfallstransport. På avgifter som tas ut av mikroföretag tillämpas dessutom vad som föreskrivs i 206 § 4 mom. i den lagen. Avgift tas inte ut hos fysiska personer som inte bedriver ekonomisk verksamhet för ansökningar som enbart gäller jämkning av en avgift enligt denna lag.

145 §

Indrivning av kostnader och avgifter

Kommunal avfallsavgift och avgift enligt 144 § 2 mom. samt kostnader enligt 123 § 4 mom. och artikel 29 i avfallstransportförordningen är direkt utsökbara. Bestämmelser om indrivning av dem finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter.

145 §

Indrivning av kostnader och avgifter

Kommunal avfallsavgift och avgift enligt 144 § 1 och 2 mom. samt kostnader enligt 123 § 4 mom. och artikel 29 i avfallstransportförordningen är direkt utsökbara. Bestämmelser om indrivningen av dem finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Planer enligt 124 § 2 mom. som gäller till-*

RP 84/2017 rd

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

synen över yrkesmässig transport eller förmedling eller insamling av avfall ska utarbetas senast den 30 juni 2018.

På de avgifter som avses i 144 § för vilka avgiftsgrunden har uppkommit före lagens ikraftträdande tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.