

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till miljöskyddslag och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 februari 2014 regeringens proposition med förslag till miljöskyddslag och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 214/2013 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöminister Ville Niinistö
- lagstiftningsdirektör Riitta Rönn, regeringsråd Oili Rahnasto och regeringssekreterare Jaana Junnila, miljöministeriet
- överinspektör Aimo Aalto och konsultativ tjänsteman Pentti Puhakka, arbets- och näringsministeriet
- direktör Tarja Savea-Nukala, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- operativ affärsområdesdirektör Satu Helynen, Teknologiska forskningscentralen VTT
- verkställande direktör Antti Vilkuna, Kanteleen Voima Oy, som representant för Paikallisvoima ry
- chef för samhällsrelationer Seppo Loikkanen, Neste Oil Abp

- affärsområdesdirektör Pertti Vanhala, Oulun Energia
- verkställande direktör Roger Holm, Oy Alholmens Kraft Ab
- miljöchef Rea Oikkonen, Nordkraft Ab
- energi- och miljöchef Helena Kivi-Koskinen, Ruukki Metals Ab
- verkställande direktör Heikki Karppimaa, Turveruukki Ab
- specialsakkunnig Jaakko Silpola, Vapo Ab
- närings- och miljöpolitisk expert Henrik Haapajarvi, Fackförbundet Pro, som representant för Industrins lönearbetare TP rf.
- expert Satu Räsänen, Finlands Näringsliv rf
- expert Jukka Makkonen, Finsk Energiindustri rf
- vice verkställande direktör Simo Jaakkola, Maskinföretagarnas förbund rf
- jurist Minna Ojanperä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- miljöchef Fredrik Blomfelt, Skogsindustrin rf
- branschchef Jouko Rämö och regionchef Hannu Salo, Bioenergia ry
- verksamhetsledare Anni Mikkonen, Finska vindkraftföreningen rf.

Dessutom har ett skriftligt yttrande lämnats av
— Finlands naturskyddsförbund rf

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Det främsta målet med propositionen är att uppdatera miljöskyddslagen så att den motsvarar Europeiska unionens omarbetade lagstiftning (i synnerhet direktivet om industriutsläpp) och den utvecklade tolkningen av vissa bestämmelser i grundlagen (särskilt kompletteringen och preciseringen i fråga om bemyndigande att utfärda förordning). Samtidigt föreslås vissa ändringar som ska få tillstånds- och anmälningssystemet enligt miljöskyddslagen att fungera bättre.

Utskottet understöder målen men anser att propositionen till vissa delar bör preciseras för att säkerställa en enhetlig och ändamålsenlig tillämpning av bestämmelserna. I enlighet med sitt behörighetsområde fokuserar utskottet särskilt på genomförandet av direktivet om industriutsläpp (lagförslag 1), bestämmelserna om torv, tillståndsförfarandet och vissa enskilda frågor som berör näringslivet.

Industriutsläppsdirektivet

De ekonomiskt viktigaste reformerna anknyter till genomförandet av direktivet om industriutsläpp¹. Slutsatserna om bästa tillgängliga teknik (Best Available Technology BAT) hade tidigare formen av rekommendationer, men blir nu bindande för medlemsländerna i fråga om de fastställda maximala utsläppsgränserna. BAT-förfarandet är en ständigt pågående process som syftar till att uppmuntra användningen av de tekniker som är mest hållbara med tanke på miljön. Slutsatserna bygger på referensdokument som tas fram i samarbete mellan kommissionen, medlemsländerna, industrin och miljöorganisationerna. Det är ytterst viktigt att Finland deltar aktivt på alla nivåer i denna beredning. Det är det enda sättet att se till att särdragen i vår industri och energiproduktionen beaktas. Genom be-

redningsprocessen får branschen dessutom förhandsinformation om planerade gränsvärden.

Direktivet om industriutsläpp främjar effektiv användningen av ren teknik och indirekt också tillväxten inom cleantechbranschen. Å andra sidan åsamkas de anläggningar som omfattas av direktivet hundratals miljoner euro i kostnader i engångsinvesteringar och årliga driftskostnader. De stränga tidsfrister som fastställs i bestämmelserna leder till att investeringar måste göras cykliskt. Det är skäl att underlätta situationen genom flexibla tidsfrister och genom att beakta bl.a. den normala rytmen för driftstopp.

Utskottet välkomnar att genomförandet av direktivet i den nationella lagstiftningen strävar efter att införa alla möjligheter till undantag som direktivet tillåter (särskilt 78, 81 och 101 §).

I direktivet finns dock också några bestämmelser som ger rum för tolkning, men där regeringen valt en relativt stram tolkningslinje. Sak-kunniga har särskilt fäst uppmärksamhet vid 76 §, där principen är att också nya BAT-slutsatser som trätt i kraft efter det att ett tillståndsärende inlett kan tillämpas på den aktuella sökanden. Förfarandet kan bli ytterst problematiskt för de industrigrenar som berörs av ett flertal BAT-slutsatser för sidoverksamheter. Den sökande kan av regleringen överhuvudtaget inte sluta sig till vilka slutsatser som kan komma att tillämpas vid tillståndsprövningen. Tillståndsprövningen, som också annars är lång, kan till följd av en ny bedömning enligt nya BAT-slutsatser förlängas till den grad att det blir ännu svårare än tidigare att harmonisera verksamheten med slutsatserna inom den fastställda tidsfristen på fyra år.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att man till exempel i Sverige har stannat för en lösning som är skäligare för de berörda anläggningarna och tydligare med tanke på tillståndsprövningen; principen är att BAT-slutsatser som införts efter att tillståndsärendet inlett inte beaktas i tillståndsprövningen, såvida inte anläggningen själv begär det. Ekonomiutskottet understryker att ett av de främsta målen med bindande BAT-

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp (2010/75/EU).

slutsatser är att industrierna i hela EU ska bemötas jämnt i fråga om den tillämpade regleringen. Denna typ av skillnader mellan medlemsländerna i fråga om tillämpningspraxis kan medföra avsevärda ekonomiska och, i det fall att tillståndsprocessen drar ut på tiden, tidsmässiga belastningar för den finländska industrin. Med hänsyn till målen för EU-regleringen ser utskottet det som nödvändigt att bestämmelserna tillämpas på samma sätt i alla medlemsländer. Den nämnda oklarheten i direktivet talar för att lagens bestämmelser om skälighet tillämpas i så vid mening som möjligt.

I övergångsbestämmelserna har stora förbränningsanläggningar (233 §) och samförbränningsanläggningar (234 §) belagts med ytterst stränga tidsfrister, enligt vilka vissa ansökningar som anknyter till de nya bestämmelserna ska lämnas in senast den 30 juni 2014. Ekonomiutskottet föreslår att miljöutskottet förordar en skäligare tidsfrist som börjar löpa först när lagen träder i kraft.

Torv

Regeringen föreslår att det införs en specialbestämmelse om torvutvinning (13 §) som syftar till att främja bevarandet av myrmarker och hindra en utarmning av arterna i myrmarkerna. Målet är att torvutvinningen förläggs till myrar som redan är utdikade eller som annars förlorat sitt naturtillstånd.

Utskottet understöder starkt syftet med bestämmelsen, dvs. att bevara mångfalden i myrmarkerna. Med hänsyn till att naturvårdslagen uttryckligen har som mål att bevara mångfalden i naturen kan man med fog fråga sig om inte syftet borde uppnås på det sätt som bestäms i naturvårdslagen. Av motiven framgår inte om detta alternativ överhuvudtaget har diskuterats under beredningen. Att inkludera myrar med särskilt betydelsefulla naturvärden i ett naturskyddsprogrammet skulle också bidra till att lösa frågan om ersättningar.

Utskottet ser det också som exceptionellt att en produktionsform påförs särskilda bestämmelser av denna typ och därigenom behandlas på ett annat sätt än andra produktionsformer. Utskot-

tet poängterar att torv står för en stor och väsentlig del av produktionen av förnybar energi och är en viktig råvara med tanke på den nationella självförsörjningen inom energiområdet. Flertalet av de kraftverk som utnyttjar ved behöver torv som stödbränsle. Alternativet är att öka användningen av stenkolk, vilket inte kan anses vara lämpligt vare sig ur ett miljöperspektiv eller med hänsyn till självförsörjningen. Den nationella energistrategin ställer upp ambitiösa mål för ökad användning av skogsflis. Det förutsätter att det finns tillräckligt med torv som blandbränsle. Dessa omständigheter fördes också fram i ett uttalande som statsrådet godkände enhälligt i samband med att regeringspropositionen lämnades (19.12.2013). I uttalandet konstateras att en kontinuerligt tryggad torvförsörjning förutsätter att det förutom den torv som används direkt upprätthålls ett förråd av torv från tidigare år som motsvarar cirka 6—8 TWh. Målet är att i alla lägen säkerställa tillgången till en torvmängd som motsvarar totalt cirka 17—21 TWh per år.

Med tanke på de nämnda målen är det oroväckande att arealerna för torvbrytning på senare år har minskat med cirka 2 000 hektar per år. En allt större del av den tillgängliga arealen utgörs av gamla fyndigheter där torvskiktets tjocklek minskat och som därför är särskilt utsatta för väderrisken. För att nå upp till målen måste torvlagstiftningen rättvist ta hänsyn till de olika intressena och vara klar och entydig, så att tillståndsförfarandet är enhetligt och inte leder till långa tillståndsprocesser på grund av överklaganden. Förslaget uppfyller i sin nuvarande form inte de kriterierna.

Enligt 13 § i lagförslaget ska torvutvinning förläggas så att den inte orsakar betydande förstörelse av nationellt eller regionalt betydande naturvärden. Enligt förslaget ska man vid tillståndsprövningar också kunna beakta en försämring av naturvärden orsakad av att den fysiska placeringsplatsen för en verksamhet ändras. Miljötillstånd ska dock kunna beviljas om förläggningen av verksamheten inte äventyrar möjligheterna att bevara de aktuella naturvärdena i den del av landet som berörs eller om allmänintresset fordrar att utvinning tillåts. Vidare förutsätts

att det inte heller annars finns något hinder för att tillstånd ska beviljas. Miljötillstånd ska beviljas också i de fall där naturvärdena redan har beaktats i planläggningen (i en landskapsplan eller i en generalplan med rättsverkningar).

I detaljmotiven begränsas å andra sidan bestämmelsens tillämpningsområde genom en hänvisning bl.a. till den naturtillståndsskala som avses i statsrådets principbeslut av den 30 augusti 2012 om ett hållbart och ansvarsfullt nyttjande och skydd av myr- och torvmarker. Enligt detaljmotiven ska 13 § tillämpas när det är frågan om myrar i kategori 3—5 i den nämnda skalan. Vidare konstateras i det tidigare nämnda uttalandet av statsrådet att den fastställda målnivån för torvproduktionen kräver att 13 § inte tillämpas på myrar som enligt naturtillståndsskalan hör till kategorierna 0—2. Utskottet konstaterar att denna väsentliga avgränsning av när en bedömning av naturvärdenas betydelse ska göras inte framgår särskilt tydligt av den egentliga bestämmelsen.

Vid bedömning av naturvärdenas betydelsefullhet ska det enligt propositionen beaktas hur utrotningshotade de arter och biotoper är som förekommer på platsen och hur betydelsefull och omfattande förekomsten är. Vidare kan platsens betydelse för den omgivande naturen och dess funktion beaktas. I sin nuvarande form skulle bestämmelsen inkludera 2 247 arter, varav 1 567 omfattas av det frivilliga skyddet, samt 200 biotoper som inte är skyddade. Utskottet menar att en så omfattande definition av naturvärden inte är ändamålsenlig med tanke på syftena med propositionen. Också i propositionen konstateras (s. 203/I) att syftet med bestämmelsen är att åtgärderna enbart ska gälla myrar med förekomster av hotade arter som är "*särdeles betydande*". Utskottet föreslår därför att bestämmelsen endast ska gälla "*de mest utrotningshotade myrtyperna och myrbiotoperna*". Vidare är det skäl att närmare fastställa vad som menas med vikten av att beakta platsens betydelse för den omgivande naturen och dess funktion.

Utskottet ser det således som nödvändigt att 13 § preciseras så att det syfte som framgår av motiven till lagförslaget och av uttalandet vid

statsrådet allmänna sammanträde framgår klart och entydigt även av paragrafen. Det förutsätter att bestämmelsen preciseras till exempel i den riktning som framförs i jord- och skogsbruksministeriets utlåtande (JsUU 18/2014 rd), dvs. så att myrar i kategorierna 0—2 klart faller utanför tillämpningsområdet.

I likhet med jord- och skogsbruksutskottet och med hänvisning till det som ovan sagts om naturvårdslagen ser ekonomiutskottet det som viktigt att miljöutskottet noggrant utreder möjligheten att skapa ett ersättningssystem eller på annat sätt uppnå motsvarande effekt, till exempel genom ett myrskyddsprogram enligt naturvårdslagen.

Tillståndsförfarandet

Ekonomiutskottet har i ett flertal tidigare ställningstagande fäst uppmärksamhet vid behovet att effektivisera olika administrativa tillståndprocesser och övergå till ett system som i så stor utsträckning som möjligt tillåter att alla tjänster fås över en disk.

Enligt uppgift ska frågan om enklare och effektivare tillståndsförvaltning tas upp närmare i samband med den fortsatta utvecklingen av miljöskyddslagen. En nyhet som ingår i det föreliggande förslaget är införandet av ett elektroniskt tillståndssystem. Utskottet välkomnar initiativet, men framhåller behovet av en snabb fortsatt beredning. I dag kan det ta upp till sex år att få igenom en översyn av ett miljötillstånd.

Tillståndshanteringen är redan nu överbelastad. Till exempel har olika myndigheter för närvarande ett rekordstort antal miljötillstånd för torvutvinning under behandling eller väntande på behandling². Situationen förvärras ytterligare av bestämmelser (t.ex. 13 § i förslaget) som ger myndigheten stor prövningsrätt. Det ökar risken för överklaganden och ännu längre tillståndsprocesser. Sannolikt kommer också regleringen i anslutning till direktivet om industriut-

² I slutet av 2012 fanns ansökningar om tillstånd för nya torvtäkter med en total areal av cirka 12 600 hektar och ansökningar om översyn av gamla tillståndsvillkor för en areal av nästan 7 000 hektar.

släpp att leda till en avsevärt ökad belastning av tillståndshanteringen. Utskottet understryker att det i nuläget är ytterst viktigt att se till att alla tillståndsmyndigheter tillämpar samma tolkningspraxis. Det kan ske genom effektiva anvisningar och utbildning.

Utskottet vill särskilt lyfta fram 46 § i lagförslaget, i vars 1 mom. det bestäms om samtidig behandling av tillstånd för olika verksamheter. Den samtidiga behandling som avses i bestämmelsen föreslås vara det normala förfaringssättet, men det kan frångås om ett brådsäkande ärendet förutsätter det. Formuleringen "av särskilda skäl" i den gällande lagen har lett till att det är onödigt svårt att avvika från huvudregeln. Utskottet föreslår att bestämmelsen ges den lindriga lydelsen "av grundad anledning". Härigenom betonas att bestämmelsen får tillämpas också i andra fall än mycket exceptionella situationer.

Tillsyn

Enligt propositionen (205 §) ska tillsynen delvis vara avgiftsbelagd. Avgifterna för små företag och hushåll ska fastställas så att de är skäliga med beaktande av verksamhetens omfattning och natur (206 §). Utskottet ser det som viktigt att tillsynsavgifterna också i övrigt bibehålls på en skälig nivå och att avgiftsinkomsterna utnyttjas för att öka tillsynsresurserna. Vid fastställandet av avgifterna är det skäl att fästa uppmärksamhet vid situationer där flera tillstånd behandlas samtidigt, så att avgift inte tas ut flera gånger av olika myndigheter trots att tillsynen gäller samma ärende. Likaså är det viktigt att verksamhetsutövaren får en skriftlig rapport över de avgiftsbelagda inspektionsbesöken och inspektionsåtgärderna. I fråga om undantagen för små

företag, eller snarare mikroföretag, ser utskottet det som motiverat att i lagen införa en definition av företag som har rätt till jämkning av avgifterna. Enligt den etablerade definitionen avses med mikroföretag ett fristående företag som sysselsätter färre än 10 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 2 miljoner euro per år. Ett företag är fristående om dess kapital- eller röstandel till minst 25 procent inte kontrolleras av ett företag eller gemensamt av flera anknutna företag som inte motsvarar definitionen av antingen små och medelstora företag eller av små företag, beroende på situation³.

Kemikalielagen

I förslaget ingår bestämmelser (7 och 19 §) som delvis överlappar med kemikalielagen. Utifrån de ställningstaganden som framförts av verksamhetsutövare är det uppenbart att syftet med regleringen är oklar till denna del. Den delvis överlappande regleringen verkar skapa oreda i regleringen som helhet snarare än förtydliga den. Ekonomiutskottet föreslår att miljöutskottet utreder om det vore mer ändamålsenligt att beskriva förhållandet mellan de olika lagarna i motiven och eventuellt utesluta de överlappande bestämmelserna.

Ställningstagande

Ekonomiutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sagts ovan.

³ Kommissionens rekommendation om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG)

EkUU 19/2014 rd — RP 214/2013 rd

Helsingfors den 15 maj 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivers /sv
Teuvo Hakkarainen /saf (delvis)
Harri Jaskari /saml
Antti Kaikkonen /cent
Johanna Karimäki /gröna
Pia Kauma /saml (delvis)

Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jukka Kärnä /sd
Eero Lehti /saml
Päivi Lipponen /sd (delvis)
Jari Myllykoski /vänst
Martti Mölsä /saf
Sirpa Paatero /sd
Kaj Turunen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.