

Ekonomiutskottet

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

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till naturvårdslag och till ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 76/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Pasi Kallio, miljöministeriet
- lagstiftningsdirektör Johanna Korpi, miljöministeriet
- ledande expert Eeva-Maija Puheloinen, arbets- och näringsministeriet
- vice ordförande Liisa Kulmala, Finlands Naturpanel
- forskningsdirektör Atte Moilanen, Helsingfors universitet
- naturtjänstdirektör Henrik Jansson, Forststyrelsen
- jurist Minna Mättö, Finlands Kommunförbund
- projektchef Timo Piilonen, Finnpulp Oy
- verkställande direktör Tuomas Timonen, Kemijoki Oy
- direktör för intressentgruppsrelationer Sami Oksa, UPM-Kymmene Abp
- ledande expert Minna Ojanperä, Finlands näringsliv rf
- expert Heidi Lettojärvi, Finsk Energiindustri rf
- verksamhetsledare Pekka Suomela, Gruvindustri rf
- chef för hållbar utveckling Tiina Vuoristo, Skogsindustrin rf
- miljöjurist Matti Kattainen, Finlands naturskyddsförbund rf
- ekonomisk expert Roope Ohlsbom, Företagarna i Finland rf
- biträdande professor Lassi Ahlvik.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- högsta förvaltningsdomstolen
- sametinget
- Senior Lecturer Panu Halme, Jyväskylä universitet
- Naturresursinstitutet

Utlåtande EkUU 44/2022 rd

- Geologiska forskningscentralen GTK
- Klimatpanelen
- Finlands miljöcentral
- forskningsenheten BIOS
- Bioenergia ry
- Lapin Matkailuelinkeinon liitto
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Finska vindkraftföreningen rf
- Företagarna i Finland rf
- Teknologiindustrin rf.

Inget yttrande av

- Finlands Juniorhandelskamrar rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrunden till förslaget och utgångspunkterna för bedömningen

Bakgrunden till revideringen av naturvårdslagen är regeringsprogrammets mål om ett klimatneutralt Finland som tryggar den biologiska mångfalden. Regeringsprogrammets mål 5 lyder så här: "Förlusten av biologisk mångfald i Finland stoppas – Finland uppnår målen i FN:s konvention om biologisk mångfald." En viktig åtgärd i anknytning till detta är revideringen av naturvårdslagen. Syftet med lagändringarna är att förbättra förutsättningarna att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden och att återställa tillståndet för de arter och naturtyper som har en ogynnsam skyddsnivå.

Ekonomiutskottet bedömer förslaget utifrån sitt ansvarsområde och koncentrerar sig särskilt på dess konsekvenser för den ekonomiska omvärlden i vid bemärkelse. Med tanke på sitt ansvarsområde noterar utskottet också att man i propositionen har strävat efter att ta hänsyn till ekonomiutskottets synpunkter på medborgarinitiativet Gruvlagen Nu (EkUB 7/2020 rd).

Utgångspunkten för förslaget är att naturens ekonomiska värde ska identifieras starkare än tidigare som en del av den samhälleliga helheten. Utarmningen av den biologiska mångfalden har betydande och långtgående konsekvenser också för ekonomin. Ekonomiutskottet påpekar att den här utgångspunkten ligger bakom många lagstiftningsprojekt på EU-nivå, till exempel i fråga om ett förslag till förordning om restaurering av natur, den så kallade restaureringsförordningen (U 76/2022 rd), som behandlas som bäst. Utskottet påpekar att man i beredningen av lagstiftningsprojekt i synnerhet på EU-nivå och nationell nivå måste identifiera hur de sammantagna konsekvenserna och korseffekterna av projekten påverkar den ekonomiska omvärlden. Ekonomiutskottet koncentrerar sig nedan särskilt på att bedöma de viktigaste reformerna som lyftes fram under utskottsbehandlingen och de eventuella konsekvenserna av dem.

Utlåtande EkUU 44/2022 rd

Försiktighetsprincipen

Med försiktighetsprincipen avses i den föreslagna lagen att åtgärder för att undvika ett hot om betydande minskning eller förlust av biologisk mångfald vid tillämpningen av lagen och i beslutsfattandet enligt den inte får skjutas upp på grund av brist på eller osäker vetenskaplig kunskap. Försiktighetsprincipen är en etablerad miljörättslig princip både internationellt och inom unionsrätten.

Vid utfrågningen i ekonomiutskottet var de sakkunniga delvis av olika åsikt om tolkningen av försiktighetsprincipen och om betydelsen av den bestämmelse om den som föreslås i lagen. Bestämmelsen har å andra sidan bedömts försvåra förutsägbarheten i tillståndsförfarandena och kunna leda till att projekt avslås även om den naturvetenskapliga osäkerheten är mycket ringa, vilket skulle försvaga investeringsmiljön. Å andra sidan kan det konstateras att försiktighetsprincipen även utan en skrivning på författningsnivå är en del av gällande rätt och påverkar beslut och rättspraxis som fattas också med stöd av den gällande lagen. Ur denna synvinkel har skrivningen en förtydligande effekt jämfört med nuläget. Ekonomiutskottet påpekar samtidigt att det finns skillnader i formuleringen av försiktighetsprincipen i miljöskyddslagen och naturvårdslagen.

Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att försiktighetsprincipen i sig inte ska utgöra ett hinder för beviljande av tillstånd trots att den har en styrande effekt på tolkningen av lagen. Risker är dock att en alltför strikt tolkning av försiktighetsprincipen i sista hand också kunde strida mot de mål som gäller naturvärden och mångfalden. Det gäller särskilt bedömningen av projekt som krävs för att skapa hållbar tillväxt, begränsa klimatförändringen och anpassa sig till den. Ekonomiutskottet betonar att försiktighetsprincipens styrande effekt inte får leda till en tolkning som utgör ett hinder för beviljande av tillstånd för det slag av projekt för förnybar energi som klimat- och miljömålen förutsätter på ett sätt som också kunde leda till sådana slutresultat som strider mot naturvårdslagens syften.

Skydd av naturtyper

Det nuvarande skyddet av naturtyper har i samband med beredningen av lagen ansetts vara bristfälligt med tanke på ett fungerande och effektivt skydd. Även i den nya lagen ska det på samma sätt som i den gällande lagen föreskrivas om ett förbud mot förstöring och försämring av vissa naturtyper som särskilt räknas upp i lagen och som ska träda i kraft genom ett separat myndighetsbeslut. Nytt är regleringen av hotade naturtyper som ska förtecknas separat i förordningen. Myndigheterna ska beakta dessa i sitt beslutsfattande med iakttagande av vad som i annan lagstiftning föreskrivs om tryggnad av naturvärden. Enligt propositionsmotiven är bestämmelsen informativ och framhäver de hotade naturtypernas ställning i beslutsprocessen enligt andra lagar.

Som en ny metod att skydda naturtyper ska det i lagen dessutom föreskrivas om ett förbud mot att förstöra eller försämma förekomsterna av vissa hotade och strikt skyddade naturtyper som ska gälla direkt med stöd av lagen. Det finns dock endast två sådana naturtyper: serpentenberg och öppna kustdyner. Sakkunniga har särskilt granskat serpentenbergens ställning och de eventuella ekonomiska konsekvenserna av den, särskilt för gruvdriften.

Utlåtande EkUU 44/2022 rd

Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning har de potentiella konsekvenserna av skyddet av serpentenberg för gruvdriften och i synnerhet för utnyttjandet av områden med malmpotential som är centrala med tanke på värdekedjan för batterier väckt stor oro. En utmaning med skyddet av serpentenberg direkt med stöd av lag har dessutom ansetts vara att de är ganska svåra att identifiera. Likaså kan det anses vara ett problem att begreppet serpentenberg är flertydigt. Det försvårar också bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna. Å andra sidan kan förekomsterna beaktas vid planeringen av områdesanvändningen på basis av en redan befintlig punktdatabas, och materialet preciseras ytterligare.

Enligt utredning till ekonomiutskottet är syftet med regleringen att skyddet av serpentenberg ska gälla de delar av dem som ligger ovan jord och som därför inte direkt orsakar något hinder för gruvdrift. Skyddet kan dock inverka på verksamhetsförutsättningarna i situationer där hotet utgörs av till exempel gruvans infrastruktur eller av att ytjord läggs upp på serpentenberg. Sakens ekonomiska konsekvenser har ansetts minska av att de områden som ska skyddas har bedömts vara tämligen små till arealen. Arealen för serpentenberg har enligt utredning till ekonomiutskottet uppskattats till sammanlagt 400—700 hektar. Ekonomiutskottet påpekar dock att det finns osäkerhetsfaktorer i anknytning till detta och att ett forskningsprojekt i frågan ännu pågår.

Å andra sidan påpekar ekonomiutskottet att det handlar om en tämligen begränsad reglering som gäller endast två naturtyper. Bestämmelsen ger möjlighet till både undantag och ersättning, om vissa villkor uppfylls. Dessutom kan det bedömas att man genom god planering av gruvor i huvudsak kan samordna skyddsintressen med näringsverksamhetens intressen. Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning har det dock också framförts att begränsningen av den nya skyddsmetoden, det så kallade strikta skyddet, till endast två naturtyper väcker frågan om målen för skyddet också för deras del kunde nås genom det nuvarande avgränsningsförfarandet. Ekonomiutskottet noterar också tolkningen av undantagsbestämmelsens krav på avsaknad av alternativ och den rättsosäkerhet som det eventuellt skapar.

Ekonomiutskottet anser att den föreslagna regleringen av strikt skyddade naturtyper är motiverad med tanke på lagens syften, men betonar att målen för näringsverksamheten och skyddet ska samordnas vid tillämpningen av bestämmelsen och undantaget från den. Det är väsentligt särskilt i fråga om utvecklingen av de projekt som den gröna omställningen förutsätter och som är positiva med tanke på klimat- och miljömålen. I vissa situationer innebär detta oundvikligen också en avvägning mellan de olika syftena i lagstiftningen. Ekonomiutskottet föreslår att bestämmelsen preciseras så att bestämmelsens tillämpningsområde och det att skyddet endast gäller de ovan jord belägna delarna av bergen framgår tydligare. Dessutom är det viktigt att man i statsrådets förordning, genom vilken närmare bestämmelser utfärdas om grunderna för fastställande av strikt skyddade naturtyper, beaktar samordningen av förutsättningarna för gruvdrift och skyddsmålen. Ekonomiutskottet anser att konsekvenserna av den föreslagna regleringen särskilt för gruvdriften bör följas noggrant.

Utöver den föreslagna regleringen om strikt skyddade naturtyper har man vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning separat bedömt beaktandet av hotade naturtyper som det föreskrivs särskilt om i förordningen. Även om bestämmelsen är informativ och inte som sådan ska utgöra ett hinder för till exempel godkännande av tillstånd eller planer enligt någon annan lag, har sakkunniga vid ekonomiutskottets utfrågning av sakkunniga uttryckt oro över risken för att villkoren enligt

Utlåtande EkUU 44/2022 rd

andra lagar de facto skärps till följd av den föreslagna regleringen. Ekonomiutskottet betonar, liksom ovan i fråga om tolkningen av undantagen från det så kallade strikta skyddet och i fråga om försiktighetsprincipen, att tolkningen av regleringen inte får utgöra ett hinder till exempel med tanke på projekt för förnybar energi, underhåll av befintliga anläggningar eller hållbar användning av ekonomiskogar för skogsbruk.

Malmletning

Ekonomiutskottet har tidigare granskat frågan om förhållandet mellan malmletning och naturvård i sitt betänkande om medborgarinitiativet Gruvlagen Nu (EkUB 7/2020 rd), där man bedömer medborgarinitiativets mål att utesluta värdefulla naturområden från gruvdrift. Utskottet ansåg i sitt betänkande om initiativet att det är ett viktigt mål att skydda områden med oersättliga naturvärden och konstaterade att man i samband med det pågående projektet för revidering av naturvårdslagstiftningen bör bedöma naturvårdslagens förhållande till gruvdriften och i det sammanhanget beakta de synpunkter som framförts i medborgarinitiativet, bedöma förslagets ändamålsenlighet och lägga fram de lämpligaste lösningarna för att uppnå målen.

Med avvikelse från den gällande naturvårdslagen kan tillstånd till malmletning i nationalparker och naturreservat inte längre beviljas med stöd av naturvårdslagen. Forststyrelsen kan dock bevilja tillstånd för geologiska undersökningar i nationalparker och naturreservat, om verksamheten inte äventyrar syftet med inrättandet av området. I statens övriga naturskyddsområden ska det fortfarande vara möjligt att under vissa förutsättningar bevilja tillstånd för malmletning.

Ekonomiutskottet anser att de föreslagna bestämmelserna är ändamålsenliga. Enligt utredning till ekonomiutskottet skulle ändringens direkta konsekvenser för malmletningen och gruvdriften vara ganska små, eftersom malmletning hittills inte bedrivits i nationalparker och naturreservat. Å andra sidan utvidgar inrättandet av nya nationalparker och naturreservat samtidigt det område där malmletning inte är tillåten. Också regeringens proposition om en revidering av gruvlagen (RP 126/2022 rd) har kopplingar till revideringen av naturvårdslagen, och enligt utredning till ekonomiutskottet har de propositioner som gäller naturvårdslagen beaktats vid beredningen av propositionen.

Ekologisk kompensation

Lagen möjliggör i detta skede frivillig ekologisk kompensation. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att det skapas spelregler för kompensationen. Den är en trovärdighetsvara och det är motiverat att skriva in reglerna i lagen trots att förfarandet är frivilligt.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes det också att det frivilliga system för ekologisk kompensation som lagen möjliggör utifrån internationella erfarenheter kommer att vara litet till sin volym. Därför motverkar det inte att naturen inte försvagas totalt sett. Vid utfrågningen har det också framförts att en förpliktande ekologisk kompensation, där det skulle vara obligatoriskt att kompensera skadorna på naturen ifall man avviker från skyddet, vore ett miljöekonomiskt kostnadseffektivare ekonomiskt styrmedel.

Utlåtande EkUU 44/2022 rd

Ekonomiutskottet anser att det i nuläget är motiverat att i lagen ta in bestämmelser om frivillig kompensation av den typ som nu föreslås, men noterar osäkerheten kring det nya förfarandet och dess konsekvenser. Pilotprojekt på detta område pågår ännu och de praktiska erfarenheterna av dem skulle ha gett bättre möjligheter att bedöma regleringsbehovet. Ekonomiutskottet anser att det är viktigt att i fortsättningen bedöma utvecklingen av systemet utifrån erfarenheterna.

Avslutningsvis

Ekonomiutskottet betonar att naturskyddet ger många slags fördelar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Naturen och den biologiska mångfalden utgör grunden för ekonomin, och förlusten av den biologiska mångfalden medför risker också ur företagens, konsumenternas och samhällsekonomens synvinkel. Tryggandet av den biologiska mångfalden kan också skapa nya affärsmöjligheter och innovationer. Trots att det är fråga om genuina ekonomiska fördelar återspeglas de i många avseenden inte direkt i marknadspriserna eller nationalräkenskaperna. Det är till stor del fråga om så kallade icke-marknadsfördelar.

Med tanke på bedömningen av den nu aktuella regleringen är det viktigt att regleringen och tillämpningen av den är förutsägbara med tanke på investeringsmiljön, att regleringens mål samordnas med näringsverksamheten samt att konsekvenserna av regleringen bedöms och följs upp i fortsättningen. Det gäller särskilt skyddet av livsmiljöer och tillämpningen av försiktighetsprincipen. Ekonomiutskottet betonar att regleringen eller tillämpningen av den inte får leda till att genomförandet av projekt som är nödvändiga också med tanke på klimat- och miljömålen förhindras eller onödigt drar ut på tiden på ett sätt som i slutändan också strider mot målen i naturvårdslagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 44/2022 rd

Helsingfors 19.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml

vice ordförande Katri Kulmuni cent

medlem Atte Harjanne gröna

medlem Hannu Hoskonen cent

medlem Eeva Kalli cent

medlem Matias Mäkynen sd

medlem Raimo Piirainen sd

medlem Sakari Puisto saf

medlem Minna Reijonen saf

medlem Janne Sankelo saml

medlem Veikko Vallin saf

ersättare Hanna Holopainen gröna

ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.