

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/2014 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 jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöminister Ville Niinistö
- regeringsråd Oili Rahnasto och lagstiftningsdirektör Riitta Rönn, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Antti Belinskij, jord- och skogsbruksministeriet
- miljöinspektör Seija Virolainen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- jurist Jenny Fredrikson, Centralförbundet för fiskerihushållning
- miljösekreterare Kalle Laitinen, Saarijärvi stad
- miljöjurist Minna Ojanperä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- verksamhetsledare Johan Åberg, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC

- limnolog Lauri Heitto, Förbundet för vatten-skyddsföreningarna i Finland rf
- verksamhetsledare Ilkka Mäkelä, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf
- verkställande direktör Anu-Maria Sandelin, Finlands Fiskodlarförbund rf
- specialsakkunnig Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf
- miljöchef Fredrik Blomfelt, Skogsindustri rf
- expert Jukka Makkonen, Finsk Energiindustri rf
- vice verkställande direktör Simo Jaakkola, Maskinföretagarnas förbund rf
- branschchef (torv) Jouko Rämö, Bioenergiary
- specialsakkunnig Jaakko Silpola, Vapo Ab
- verkställande direktör Kaj Arvonen och utvecklingsdirektör Tapio Kiuru, Arvo-Tec Ab.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- MTT Ekonomisk forskning
- Skogsforskningsinstitutet
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten
- Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- Finlands Näringsliv rf
- Livsmedelsindustrieförbundet rf
- Trä- och specialbranschernas förbund
- Oy Alholmens Kraft Ab.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet konstaterar att det övergripande syftet med den nya miljöskyddslagen är att uppdatera lagstiftningen och att genomföra reformer som får tillstånds- och anmälningssystemet i miljöskyddslagen att fungera bättre. En viktig orsak till översynen är att miljöskyddslagen ska ligga i linje med EU-lagstiftningen. Jord- och skogsbruksutskottet kommer i detta utlåtande i synnerhet att granska frågor som gäller förläggning av torvutvinning (13 §), fiskodling, tillsynsavgifter och tillståndsbehandling.

Sett ur verksamhetsutövarens synvinkel är lagreformen inte tillräckligt inriktad på att göra miljötillståndsförfarandena smidigare och snabbare, menar utskottet. Översynen av miljöskyddslagen kommer att fortsätta under andra etappen av detta omfattande projekt, och miljöministeriet har redan inlett den etappen. Utskottet anser det vara nödvändigt att den fortsatta beredningen under den andra etappen framför allt gäller åtgärder för effektivisering av miljötillståndsförfarandena samt enklare och klart snabbare tillståndsförfaranden. Förfarandena bör utvecklas särskilt med sikte på att både snabba upp de investeringsrelaterade tillståndsförfarandena och göra dem mer förutsägbara utan att sänka nivån på miljöskyddet. Målet bör vara ett stabilt och förutsebart investeringsklimat.

Torvutvinning

Utvinning av energi ur torv gör Finland mer självförsörjande och ökar försörjningstryggheten. Torv har en ytterst viktig roll som stödbränsle för biomassa. I synnerhet vill utskottet understryka att torv är ett i hög grad nödvändigt bränslekomplement till skogsflis i stora kraftverkspannor, både på grund av sina förbränningstekniska egenskaper och på grund av den inhemska tillgången. Det är, också med tanke på miljön, oroande att stenkol i allt högre grad ersätter både torv och skogsflis som källa för energitvinning. De försämrade förutsättningarna

för torvutvinning märks på att mer stenkol används, vilket också leder till färre arbetstillfällen och svagare bytesbalans. Dessutom är det lättare att påverka miljöeffekterna av bränsle när det produceras i Finland än när det produceras utomlands. Utskottet understryker att torvindustrin har en stor regional- och sysselsättningspolitisk betydelse och är makroekonomiskt viktig för Finland. Torvutvinning sysselsätter i synnerhet där möjligheterna att få jobb inom andra branscher är mycket svaga.

Torv används inte bara för energitvinning, utan uttag sker också av strötorv och för andra behov. Redan i dagens läge råder det i Finland ställvis brist på högklassig odlingstorv eller för användning som strötorv eller växtunderlag. Produktionen vid våra plantsskolor för skogsplanter bygger i betydande omfattning på användning av och oavbruten tillgång till högklassig ljus växttorv. Torvströ används också väldigt mycket inom produktionen av broilerkött, och det är tack vare sitt torvströ och effektiv bekämpning av djursjukdomar som Finland fortfarande är salmonellafritt. Inom hästhållningen används så gott som enbart torvströ antingen som sådan eller blandat med sågspån eller kuterspån. Inom den inhemska grönsaksodlingen fyller växttorven en viktig funktion särskilt inom sallads-, ört- och plantodlingen. Allt mer torv används för kompostering, jordförbättring och vätskeabsorption, och då kan värdefulla näringsämnen återföras till kretsloppet eller ämnena hamnat i jordmånen eller vattnet avlägsnas. Utskottet vill här betona att det finns en betydande tillväxtpotential för export inom miljö- och växtorvbranschen.

Arealerna för torvutvinning har under de senaste åren minskat med omkring 2 000 hektar per år, bland annat till följd av långsammare tillståndsgivning och höjd energiskatt på torv. Den nuvarande utvecklingen kan leda till att produktionsarealerna minskar från dagens cirka 60 000 hektar till mindre än 45 000 hektar 2020. Det rör sig om en snabbare minskningstakt än den som nämns i regeringsprogrammet. Enligt det ska an-

vändningen av energitorv minska med en tredjedel fram till 2025. Enligt ett enhälligt uttalande som regeringen gjorde när propositionen lämnades kräver en årligt torvuttag i enlighet med energi- och klimatstrategin, dvs. motsvarande sammanlagt 17-21 TWh, att tillräckligt många miljötillstånd beviljas för nya produktionsområden. Utskottet understryker att en tryggad torvförsörjning kräver tydlig lagstiftning och ett fungerande tillståndssystem.

Enligt det föreslagna 13 § 1 mom. ska torvutvinning inte få förläggas så att nationellt eller regionalt betydelsefulla naturvärden förstörs. I 2 och 3 mom. i samma paragraf anges undantagen från förbudet i 1 mom. Enligt de allmänna motiven och motiven till 13 § i propositionen ska bestämmelsen emellertid inte tillämpas på sådana myrar i kategori 0-2 enligt naturtillståndsskalan i statsrådets principbeslut som redan är utdikade eller har förlorat sitt naturtillstånd på annat sätt. Denna avgränsning enligt naturtillståndsskalan ingår inte i den föreslagna 13 §, påpekar utskottet. Den nämns bara i regeringens motivering.

En smidig tillståndsprozess för torvutvinning måste gå att garantera genom en mer entydig bestämmelse än den föreslagna. Därför måste 13 § enligt utskottets mening ändras så att den tydligare motsvarar propositionens detaljmotiv. Utskottet föreslår följaktligen att miljöutskottet ändrar 13 § så att torv i praktiken fortsatt kan utvinnas ur myrar i kategori 0—2 i naturtillståndsskalan. Statsrådets principbeslut om ett hållbart och ansvarsfullt nyttjande och skydd av myr- och torvmarker innefattar en klassificering i sex kategorier. Klassificeringen har tagits fram som ett hjälpmedel för översiktlig planering av markanvändningen i fråga om myr- och torvmarker i enlighet med de riksomfattande målen för områdesanvändningen.

Utskottet föreslår att 13 § klargörs genom en ny bestämmelse som anger att paragrafen inte ska tillämpas, om det är fråga om en myr med både utdikade och odikade delar där en utdikning förhindrar hydrologisk förbindelse mellan myren och omgivningen. Dessutom behövs det också en precisering om att bestämmelsen uttryckligen gäller hotade typer av myrbiotoper

och inte alla generellt utrotningshotade arter eller hotade livsmiljöer som finns i området. Det är absolut nödvändigt att den slutliga formuleringen av 13 § bättre än regeringens förslag garanterar en enhetlig tolkning från tillståndsmyndigheternas sida.

Utskottet vill också peka på att inget ersättningssystem föreslås i fråga om den paragrafen. I den gällande miljöskyddslagen finns ingen bestämmelse om kompensation, eftersom den lagen ursprungligen inte stiftades med avseende på att skydda naturområden. Dessa aspekter har främst ingått i naturvårdslagen. Om bestämmelserna om hur naturvärden ska beaktas i stället ingår i systemet för miljötillstånd, dvs. om begränsningarna i miljöskyddslagen är flexibla normer och generellt gäller beaktande av alla naturvärden som en del av tillståndsprövningen, blir det uppenbarligen så att fastighetsägaren eller den som ansökt om tillstånd inte behöver kompenseras för den förlust som ett avslag på tillståndsansökan medför. Men den föreslagna 13 § innehåller ändå bara en bestämmelse som begränsar torvutvinningen och vid tillämpning i samband med tillståndsprövningen i vissa fall kan leda till avslag på ansökan. Med andra ord rör det sig om ett stort problem bedömt med tanke på möjligheten till kompensation. Därför anser utskottet att miljöutskottet bör utreda frågorna om kompensation i anknytning till 13 § grundligt med tanke på ett eventuellt system för ersättning, eftersom det inte finns något konstitutionellt hinder för detta.

Således är formuleringen i paragrafen inte ändamålsenlig, och utskottet påpekar också mer allmänt att den föreslagna reformen principiellt sett är en stor förändring jämfört med den gällande miljöskyddslagen. Lagförslaget ger aktörerna en mycket oklar signal om när tillstånd kan beviljas och när tillstånd inte kan beviljas. Det föreligger en mycket stor risk att den nya och ytterst mångtydiga 13 § leder till att tillståndssystemet fungerar ännu långsammare och till att torvutvinning försvåras ytterligare.

Nackdelen med torvutvinning är utsläppen till sjöar och vattendrag och de negativa effekterna för fiskbestånden. Utvinningen av torv har för-

svagat fiskbestånden i vattendragen nedströms produktionsområdena. Dessutom har den slammat igen laxfiskarnas reproduktionsmiljöer, såsom åarnas och älvarnas ström- och forsmiljöer, och stör romutvecklingen. På det hela taget bör man enligt utskottet eftersträva en hållbar utvinning av torv, i första hand på redan tidigare utdikade myrmarker, där vattnen nedströms belastas mindre när torvutvinningen inleds.

Lagförslaget innehåller inga direkt nya instrument eller strängare bestämmelser när det gäller att hantera de negativa effekterna av torvtäkt på sjöar och vattendrag. Vattenvården inom torvutvinningen har blivit effektivare under de senaste åren, och goda resultat har redan uppnåtts även om vården behöver effektiviseras ytterligare. Vid torvutvinning bör man i fortsättningen se till att torvupptagningens negativa effekter för sjöar och vattendrag hindras genom effektiva vattenvårdsåtgärder som till exempel året runt fungerande ytavrinningsfält med tillräckliga dimensioner och vid behov kemikalier samt andra nya vattenvårdsåtgärder, anser utskottet. Den bästa tillgängliga tekniken måste användas för att minska torvutvinningens negativa effekter på sjöar, vattendrag och fiskbestånd i samband med den andra etappen av översynen av miljöskyddslagen. Även om det har gjorts framsteg i fråga om vattenvårdsmetoderna minskar de nuvarande metoderna inte till alla delar torvutvinningens belastning av sjöar och vattendrag i tillräcklig utsträckning, och i synnerhet i samband med översvämningstopparna räcker reningskapaciteten i allmänhet inte till för att behandla vattnet från produktionsområdena.

Fiskodling

Uppfödningsevenheterna inom jordbruket har blivit två till tre gånger större under det senaste årtiondet. I Sverige har motsvarande tillväxt skett också inom fiskodlingen medan storleken på enheterna i Finland inte har förändrats och lönsamheten har minskat. Det har inte varit möjligt att öka den finländska fiskodlingens totalproduktion eller att säkerställa dess konkurrenskraft. I stället har många finländska företagare blivit

tvungna att flytta eller utvidga sin verksamhet till Sverige.

Fiskodlingarna nämns i tabell 2 i bilaga 1 till lagförslaget. Tabellen förtecknar nationellt tillståndspliktiga verksamheter. Enligt förslaget krävs det tillstånd av fiskodlingar där minst 2 000 kg torrfoder eller den mängd annat foder som har motsvarande näringsvärde används årligen eller där fiskbeståndet ökar med minst 2 000 kg per år eller som omfattar en minst 20 hektar stor damm eller grupp av dammar med naturligt foder. Utskottet konstaterar att de gränser för tillståndsplikt inom fiskodlingen som föreslås ursprungligen bestämdes för flera tiotal år sedan. Som näringsgren har fiskodlingen emellertid förändrats väsentligt under de senaste åren och miljöbelastningen har minskat bland annat tack vare bättre foder och utfodring.

Tröskeln för när miljötillstånd ska krävas för fiskodling måste höjas märkbart, menar utskottet. Dessutom måste tillståndsförfarandena för traditionell odling och recirkulationsodling skiljas åt och tydligare dimensioneras utifrån hur de belastar miljön och inte utifrån det antal eller den vikt mängd fisk som producerats. Utskottet understryker kriterier som bygger på miljöbelastningen kommer att främja en övergång till mer miljövänliga produktionsformer och produktionssätt inom fiskodlingen. Dessutom skulle en mer omfattande normreglering ge möjlighet att skapa nya produktionsformer genom enklare förfaranden. Det kan exempelvis röra sig om ekologisk produktion eller om kommersiell produktion av nya odlingsarter. Gränsen för tillståndspliktig fiskodling bör i framtiden bestämmas utifrån belastning och normer som ersätter eller kompletterar tillståndssystemet bör skyndsamt tas fram för vattenbruk. Dessutom måste tillstånden gälla längre och tillståndsavgifterna sänkas.

Utskottet anser också att tillståndsförfarandet för fiskodling i recirkulationsanläggningar i framtiden kan slopas utan att äventyra nivån på vattenskyddet. Undersökningar visar att fiskodling i recirkulerande system har liten och hanterbar miljöpåverkan, samtidigt som möjligheterna att öka fiskodlingen särskilt i inlandsvattnen

växer stort. Tillståndsförfarandet för recirkulationsanläggningar bör utvecklas i riktning mot registreringspraxis och normreglering. Det är av största vikt att tillståndsförfarandet för dessa anläggningar frångås helt under den andra etappen för översyn av miljöskyddslagen eller att det åtminstone förenklas märkbart.

Miljötillsyn och tillsynsavgifter

Det föreslagna 18 kap. och vissa andra bestämmelser innebär reformering av hur tillsynen ska ordnas. En systematisk och riskbaserad miljötillsyn är en eftersträvarvärd utveckling, menar utskottet. Lagförslaget innebär att man i fortsättningen i stor utsträckning kommer att ta ut avgifter för tillsynen över miljötillstånden och miljöskyddslagen. Avgifter är särskilt motiverade när det gäller omfattande näringsverksamhet med stora miljörisiker. Utskottet vill ändå understryka att tillsynsavgifterna kan medföra en betydande kostnadsökning för småskalig verksamhet men utan att höja nivån på miljöskyddet. Dessutom går det inte att genom miljöskyddslagen se till att avgifterna för tillsynen särskilt skulle användas till miljöskyddsresurser.

Enligt den föreslagna 206 § ska de avgifter som tas ut av småföretag och hushåll vara skäliga med beaktande av verksamhetens omfattning och natur. I fråga om närings-, trafik- och miljöcentralernas tillsynsavgifter vill utskottet påpeka att närmare bestämmelser om vilka företag som ska anses vara småföretag och om vad som ska beaktas när avgifterna görs skäligare kommer att utfärdas genom förordning av miljöministeriet. I utkastet till förordning definieras småföretag med hjälp av Europeiska kommissionens rekommendation om definition på mikroföretag.

Utskottet vill poängtera att det med avseende på tillsynsavgifterna måste anges exakt vad som är småföretag och då ska de jordbruksföretag och landsbygdsföretag (inkl. fiskodlingar) som är miljötillståndspliktiga ingå i definitionen i så stor utsträckning som möjligt. Utskottet föreslår att antalet anställda ska vara ett kriterium när man bestämmer vad som ska anses vara småföretag inom landsbygdsnäringarna. Det är det

tydligaste kriteriet för alla parter. Ett lämpligt antal anställda i småföretag kan vara till exempel 10 personer. Det är också viktigt att en avgiftsbelagd tillsyn kopplas rådgivning och förbättrade myndighetsanvisningar. För de allra minsta familjeföretagen inom jordbruket bör man överväga att helt slopa tillsynsavgifterna, om miljöriskerna bedöms vara mycket små.

Utskottet vill särskilt framhäva att de tillsynsavgifter som tas ut av gårdar och småföretagen på landsbygden ska vara så pass små att jordbruket och landsbygdsföretagen, som dras med lönsamhetsproblem, inte påförs ytterligare ekonomisk belastning som är oskälig. Inom dessa verksamheter är miljöriskerna dessutom i allmänhet tämligen små jämfört med annan verksamhet.

Snabbare handläggning av miljötillstånd

Ett av de viktigaste mål som borde ha uppnåtts i samband med översynen av miljöskyddslagstiftningen har enligt utskottet varit att miljötillståndsförfarandena blir smidigare och snabbare. Enligt regeringsprogrammet ska miljötillståndssystemet förtydligas bl.a. genom att överlappningar i fråga om planläggning, miljökonsekvensbedömning och miljötillståndsförfaranden avskaffas. Genom översynen eftersträvas också andra reformer som får tillstånds- och anmälningssystemet enligt miljöskyddslagen att fungera bättre och gör lagen mer överskådlig. Översynen har inte lett till tillräcklig måluppfyllelse, om man undantar några enstaka åtgärder. Ett steg i rätt riktning är enligt utskottet exempelvis att propositionen medverkar till att miljöskyddsärenden i allt högre grad handläggs elektroniskt.

Av propositionen framgår det också att revideringen av miljöskyddslagen och genomförandet av direktivet om industriutsläpp kräver större resurser för tillstånds- och tillsynsmyndigheterna och för fullföljdsdomstolarna. Genomförandet av direktivet om industriutsläpp förväntas medföra stor ärendebalans på både tillsynsmyndigheterna och miljötillståndsmyndigheterna, eftersom tillstånden för anläggningarna måste kontrolleras och förnyas när de nya bestämmelserna och BAT-slutsatserna införs. Det kommer

att behövas extra resurser också för tillsynen när direktivet om industriutsläpp ska genomföras. Dessutom måste de elektroniska ärendehanteringssystemen utvecklas och förvaltas när dokumenten om tillståndsansökningar läggs ut på nätet. Direktivet medför större personella behov och regionförvaltningsverken bör förbereda sig för det genom förvaltningsinterna resursöverföringar, anser regeringen. Utskottet påpekar att regionförvaltningsverken redan nu har ett ansträngt läge när det gäller anslag och personal. Det är viktigt att särskild uppmärksamhet ägnas åt att göra myndighetsprocesserna smidigare och kundvänliga, så att tillståndsförfarandena löper smidigare trots det svåra resursläget.

Det som framför allt är absolut nödvändigt är att förfarandena för att bevilja miljötillstånd i fråga om torvutvinning, fiskodling och jordbruk skyndsamt kan snabbas upp. Exempelvis tas just nu fler områden ur torvproduktion än nya tas i bruk. Den samlade ärendebalansen på miljötillståndsmyndigheterna måste avarbetas så snabbt som möjligt.

Ställningstagande

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 30 april 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
Markku Eestilä /saml
Satu Haapanen /gröna
Lasse Hautala /cent
Reijo Hongisto /saf
Anne Kalmari /cent
Timo V. Korhonen /cent

Pirkko Mattila /saf (delvis)
Jari Myllykoski /vänst
Mats Nylund /sv
Kari Rajamäki /sd
Janne Sankelo /saml
Arto Satonen /saml
Katja Taimela /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringen föreslår en ny miljöskyddslag. Det är fråga om ett stort övergripande lagpaket där ett av syftena är att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp. Direktivet kräver emellertid också att verksamhetsutövare i fortsättningen ska göra upp en rapport, om anläggningens verksamhet exempelvis omfattar användning, produktion eller utsläpp i omgivningen av farliga ämnen som medför fara för förorening av mark. I huvudsak kommer de s.k. tillståndsförfarandena att vara oförändrade, om man undantar bestämmelsen om förläggning av torvutvinning. Den nya bestämmelsen kommer att kräva att torvutvinning placeras så att den inte förstör nationellt eller regionalt betydelsefulla naturvärden. Det nya lagpaketet innebär också att miljöskyddslagen uppdateras så att den bättre motsvarar grundlagen. Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits.

Sannfinländarna i utskottet anser i och för sig det vara positivt att miljöskyddslagen ajourförs. Då går det bättre att svara på nya utmaningar för både samhällets och miljöns vidkommande. Det är också bra att paragrafen om naturvärden inte gäller myrmarker som förlorat sitt naturvärde. Det gäller då myrar i kategorierna 0-2. Dessutom anser vi att man mer fritt ska få bestämma om användningen av myrmarker i dessa kategorier. Och i så fall ska detta också framgå direkt av paragrafen. Som det är nu bestäms saken bara på förordningsnivå och då är det alltför ofta oklart vad slutresultatet blir. Vi anser att en mer exakt reglering emellertid inte är möjlig beroende på sättet att lagstifta på området. Därför vill vi att hela paragrafen ska utgå (13 §).

Vi anser också att det är en synnerligen kort-siktig politik att som i den gällande miljöskyddslagen inte ha några bestämmelser om kompensation för de aktörer som inte beviljas tillstånd att utvinna torv. Också detta talar för att 13 § om torvutvinning ska utgå.

En tredje sak som den sannfinländska utskottsgruppen ser som problematisk är att genomförandet av direktivet om industriutsläpp ökar byråkratin, särskilt på regionförvaltningsverken, och detta merarbete kan inte tacklas enbart genom interna förflyttningar. En sådan underdimensionering av personalen leder i sin tur till att miljötillstånden för torvutvinning och jordbruk försenas oskäligt mycket för näringslivets vidkommande. Enligt vad vi förstår är detta ändå inte det ursprungliga syftet med propositionen. Som vi ser det var syftet uttryckligen att åtgärda den stora ärendebalansen, inte att göra den ännu större.

Avslutningsvis vill vi påpeka att denna paragraf gällande naturvärdet förvisso kanske inte kommer att tillämpas, men att vi här ser tolkningsproblem både med avseende på lagstiftningsordningen och för medborgarnas och olika nationella verksamhetsutövers vidkommande, om naturvärdet har beaktats exempelvis i en landskapsplan eller en generalplan med rättsverkningar.

Avvikande mening

Vi anser

att utskottet borde ha beaktat det som sägs ovan.

JsUU 18/2014 rd — RP 214/2013 rd

Helsingfors den 30 april 2014

Lauri Heikkilä /saf
Reijo Hongisto /saf
Pirkko Mattila /saf