

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2010 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 2009 en proposition med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen (RP 100/2009 rd) till miljöutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 23/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Oili Rahnasto, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren och lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet

- lagstiftningsråd Tuire Taina, jord- och skogsbruksministeriet
- äldre regeringssekreterare Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- miljöråd Pekka Häkkinen, Västra Finlands miljötillståndsverk
- miljöjurist Kreeta Pölönen, Mellersta Finlands miljöcentral
- expert Meeri Palosaari, Finlands Näringsliv
- miljöjurist Leena Eränkö, Finlands Kommunförbund
- vice verkställande direktör Pekka Huttula, Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf
- miljötillsynschef Pertti Forss, Helsingfors stad.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande av Finlands naturskyddsförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i miljöskyddslagen på de punkter som gäller statsrådets behörighet att genom förordning utfärda föreskrifter om miljöskyddskrav för vissa verksamheter. Dessutom föreslås ändringar i bestämmelserna om undantag från miljötillståndsplikten för dessa verksamheter och skyldigheten att registrera verksamheterna i datasystemet för miljövärdsinformation.

Bemyndigandet i miljöskyddslagen för statsrådet att genom förordning ställa miljöskydds-

krav för vissa särskilt specificerade branscher ska preciseras både när det gäller förordningarnas tillämpningsområde och deras innehåll. Nivån på de allmänna miljöskyddskrav som ska fastställas genom förordning av statsrådet ska även i fortsättningen motsvara nivån på de krav som ställs på miljötillståndspliktiga anläggningar i lagen.

Vidare ska paragrafen om undantag från tillståndsplikt preciseras så att undantagen grundar sig direkt på en bestämmelse i lag. Förteckning-

en över de situationer där verksamheten, trots möjligheten till undantag, alltid kräver miljötillstånd ska också utvidgas.

Bestämmelserna om registrering av verksamheter i datasystemet för miljövrdsinformation ska ändras. Registreringen av de verksamheter som omfattas av undantagen från tillståndsplik-

ten ska i huvudsak överföras från den regionala miljöcentralen till den kommunala miljövrdsmyndigheten. Överföringen gäller de verksamheter som det tidigare ingått i kommunens behörlighet att utfärda tillstånd för.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Propositionens utgångspunkter

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behörlig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Propositionen syftar till enklare och effektivare administrativa förfaranden för verksamheter som innebär risk för förorening av miljön och den vägen till en ännu högre nivå på miljöskyddet. Den bygger på ett projekt vid miljöministeriet för att förbättra miljötillståndssystemet och miljötillståndsförvaltningen och för att samordna tillståndsförfarandena. Projektet bestod av tre delprojekt: Förenkla miljötillståndsförfarandet, se över miljötillståndsförvaltningen och utveckla datainnehållet och strukturen på tillståndsprocessen och tillståndsbesluten.¹ Projektet för att förenkla miljötillståndsförfarandet föreslog tre modeller, med ett nytt enklare förfarande mellan tillståndsförfarandet och registreringsförfarandet. Modellen med tre förfaranden ansågs ändå för krånglig och därför blev det bestämt att det enklaste förfarandet tas in i regeringens proposition, dvs. registrering i datasystemet.

I slutrapporten om förenkling av miljöministeriets tillståndsförfarande konstateras det att tillståndströskeln i Finland är lägre än i de flesta andra EU-länder och att den gäller för anlägg-

ningar som inte ens ger upphov till nämnvärda miljöskador. För dem har tillståndsbehandlingen varit alldeles för besvärlig. Det är möjligt att reglera miljökonsekvenserna av vissa typer av etablerade verksamheter också med hjälp av bestämmelser på förordningsnivå, till och med så att nivån på miljöskyddskraven generellt sett stiger. Efter det s.k. förenklingsprojektet har ytterligare en rapport getts ut om möjligheterna att förenkla metoderna för förhandstillsyn. I den analyseras frågan om att höja tröskeln för miljötillstånd och ersätta tillståndsförfarandet med andra enklare metoder, med beaktande av rättskyddskraven.²

Utskottet anser att projekten för att förenkla och förbättra tillståndsförfarandet i princip går i rätt riktning och är väl värda att omfattas, förutsatt att det inte innebär någon risk för nivån på miljöskyddet. Sammanfattningsvis omfattar utskottet propositionens utgångspunkt att normstyrningen ska förbättra eller bevara miljöskyddet på minst nuvarande nivå och att verksamhetsutövare och medborgare så väl som möjligt på förhand kan bedöma på vilken nivå miljöskyddet ska stå i en viss bransch.

Enligt lagförslaget behövs miljötillstånd inte längre för sådan verksamhet enligt 12 § 1—4 punkten i miljöskyddslagen för vilken miljöskyddskraven läggs fast genom förordning av statsrådet. Som exempel på sådana verksamheter som för tillfället kräver tillstånd kan nämnas el- eller värmeproducerande verk med en mind-

¹ Miljöministeriets rapporter 6—8/2008: Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen; Kevenämismisprojektin (I) loppuraportti, Hallintoprojektin (II) loppuraportti ja Menettelyt-projektin (III) loppuraportti.

² Miljöministeriets rapporter 20/2009, prof. Erkki J. Hollo: Ennakkovalvonnan keinovalikoiman kevenämismisämiä

re bränsleeffekt, asfaltstationer, distributionsstationer för flytande bränslen och verksamheter där det används flyktiga organiska föreningar. Verksamheten ska i alla fall anmälas till den kommunala miljöskyddsmyndigheten för registrering i datasystemet för miljövrdsinformation. Vid registreringen behöver parterna inte höras och det fattas inget administrativt beslut om registreringen. Det betyder att förfarandet inte heller kan överklagas.

Utskottet noterar att den nya typen av registreringsförfarande i lagförslaget till sin juridiska natur är en ganska ny regleringsmekanism. Eventuella oklarheter om det nya förfarandets juridiska konsekvenser kan leda till administrativ oklarhet och till att lagförslagets syfte att göra förvaltningen enklare och effektivare inte alls uppnås. Propositionen får konsekvenser framför allt för kommunerna, eftersom anmälningarna för registrering görs till den kommunala miljöskyddsmyndigheten. Lagstiftningen bör dessutom granskas kritiskt med avseende på den grundläggande rättigheten till miljön som ska stärka medborgarnas medinflytande. Av de här skälen anser utskottet att lagförslaget behöver ändras på det sätt som anges nedan.

Rätten till medinflytande

I propositionens motivering föreslås inga ändringar i miljöskyddslagens system för medborgarinflytande. Det faktum att registreringsförfarandet blir gällande för en del tillståndspliktiga anläggningar i stället för tillståndsförfarandet påverkar i viss mån medborgarnas rätt till inflytande i och med att förhandsinflytandet omvandlas till efterhandstillsyn för vissa branschers del. Men med stöd av 92 § i miljöskyddslagen kommer medborgarna fortsatt att ha möjlighet att ingripa i sådana situationer där bestämmelserna inte följs. Statsrådets förordningar kommer att göra kraven på anläggningarna mer förutsebara, underlätta tillsynen och bidra till standardisera de tillståndsbestämmelser. För medborgarnas rätt till medinflytande spelar också 30 § 4 mom. en stor roll. Där sägs att miljötillstånd dock alltid behövs för verksamhet som kan orsaka så-

dant oskäligt besvär som avses i lagen angående vissa grannelagsförhållanden.

Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Bestämmelsen har ansetts innebära ett konstitutionellt uppdrag att utveckla miljölagstiftningen i en sådan riktning att den ger människor större medinflytande över beslut som gäller deras egen livsmiljö. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att lagförslaget ur denna synvinkel sett inte förefaller harmoniera med målen för den grundläggande rättigheten till miljön. Det menar ändå inte att lagstiftningen står i strid med grundlagen, om man ser till helheten.

Utskottet framhåller hur viktigt det konstitutionella uppdraget i anknytning till den grundläggande rättigheten till miljön är när lagstiftningen utvecklas och att den principiella utgångspunkten bör vara att värna och utvidga medinflytandet. Eventuella ändringar i de verksamheter som omfattas av tillståndsförfarandet bör ses ur denna synvinkel. Utskottet anser i likhet med grundlagsutskottet att det inte inverkar i någon väsentlig grad på rätten till medinflytande att verksamheterna i lagförslaget kommer att regleras genom förordning och omfattas av registreringsförfarande i stället för tillståndsförfarande, eftersom de har relativt obetydliga verkningar för miljön och det ändå alltid krävs miljö-tillstånd om verksamheterna kan komma att orsaka sådant besvär som avses i lagen angående vissa grannelagsförhållanden. Enligt 30 § 4 mom. behövs miljö-tillstånd oavsett undantagen från tillståndsplikten alltid när verksamheten bedrivs på ett viktigt eller annat för vattenförsörjning lämpligt grundvattenområde. Utskottet menar att bestämmelsen säkerställer att förbudet mot förorening av grundvatten i 8 § i miljöskyddslagen och förbudet mot grundvattensändring i 1 kap. 18 § i vattenlagen iakttas.

Med tanke på rätten till medinflytande är det också betydelsefullt att efterlevnaden av detaljerade, i förordning fastlagda föreskrifter om verksamheten är lätt att bevaka och att det medger effektivare efterhandstillsyn. Rätten enligt 92 § i

miljöskyddslagen att anhängiggöra ärenden står kvar. Det betyder att en part kan inleda till exempel ett förfarande för förvaltningsstvång enligt lagens 84 §, om ärendet inte har väckts på tillsynsmyndighetens initiativ. Också det spelar en roll att möjligheten till medinflytande och besvärsmöjligheten står kvar i planläggningsförfarandet, för en betydande del av de verksamheter som ska undantas från tillståndsplikt, som distributionsstationer för flytande bränslen och förbränningsverk, är av den typen att det måste anges i detaljplaner var de ska förläggas.

Utskottet poängterar ändå att det är viktigt att man gör en samlad analys när man tar fram alternativ för enklare administrativa förfaranden. Om förhandstillsynen förenklas, måste det ses till att man genom efterhandstillsyn effektivt kan ta tag i försummelser och att det finns en verklig möjlighet att väcka ärenden som gäller eventuella skador. En annan väsentlig fråga är hur man bestämmer vilka verksamheter som ska omfattas av normstyrning. Verksamheterna ska vara på så vis likartade att deras miljökonsekvenser kan hanteras genom allmän normstyrning och att det normalt inte finns något behov av individuella, från-fall-till-fallbestämmelser som avviker från varandra.

De främsta motiven för att införa administrativa förfaranden är generellt sett behovet av att reglera miljökonsekvenserna och parternas rättsskydd när de berörs av en verksamhet. Tillståndsförfarandet är inte det enda sättet att säkra medinflytandet; också andra administrativa förfaranden kan tänkas. Normstyrning genom förordning av statsrådet bör till exempel inte i sig ses som något juridiskt problem, om de praktiska behoven av att reglera miljökonsekvenserna i genomsnitt är likadana, om de är identifierbara och om de kan preciseras på ett lämpligt sätt i förordning. I den här analysen spelar det också en viss roll hur lämpliga tekniska lösningar och miljötekniska metoder det finns för verksamheten och hur utvecklade datasystemen är.

Utskottet framhåller utifrån en samlad analys att om möjligheterna till medinflytande och medbestämmande i enskilda projekt urholkas, måste de balanseras upp genom att allmänheten

tillförsäkras mer omfattande och effektivare möjligheter att delta i och påverka beredningen av de behöriga förordningarna än vad den grundläggande bestämmelsen i 10 § 3 mom. i miljöskyddslagen medger. Det påpekar att lagförslagets syfte att förenkla de administrativa förfarandena och därmed åstadkomma kostnadsinsparingar inte nödvändigtvis nås fullt ut. Att förskjuta tyngdpunkten från förhandstillsyn till efterhandstillsyn sparar inte nödvändigtvis pengar, utan bördan förskjuts bara administrativt till ett annat ställe.

Registreringsförfarandets rättsliga natur

Utskottet framhåller att de rättsliga konsekvenserna av den nya typen av registreringsförfarande kan bli rätt oklara. I det nya förfarandet som har med undantag från verksamhetens tillståndsplikt att göra bör verksamhetsutövaren göra anmälan till den kommunala miljöskyddsmyndigheten för registrering i datasystemet för miljövarldsinformation. Myndigheten ska försäkra sig om att verksamheten kan registreras, men det fattas inget förvaltningsbeslut i saken, inga parter eller andra personer hörs och därmed finns det inte heller någon besvärsmöjlighet.

I detaljmotiven konstateras det att även om registreringen i sig inte innebär att myndigheten på förhand tar ställning till verksamhetens godtagbarhet eller lagenlighet, möjliggör den ändå en effektiv myndighetsövervakning av verksamheten. Syftet med att införa begreppet registrering är att understryka att förfarandet till sin karaktär bara är en inskrivningsåtgärd. Vidare framhålls det att när en anmälan behandlas, ska den kommunala miljövarldsinformationens myndighet försäkra sig om att verksamheten kan registreras och att det inte till exempel handlar om en verksamhet som kräver miljötillstånd.

Utskottet poängterar att registreringen bara är ett tillsynsinstrument utan rättslig substans på så sätt att registrering av verksamheten skulle påverka verksamhetens rättsliga ställning till exempel med avseende på acceptabiliteten. Det vill i alla fall precisera registreringsförfarandet i relation till de situationer där tillståndsplikt enligt 30 § 4 mom. i miljöskyddslagen fortfarande gäl-

ler genom att komplettera 30 och 65 § i förslaget till lag om ändring av miljöskyddslagen med hänvisningar om detta på det sätt som anges i detaljmotiven.

Bestämmelserna i relation till 19 § i lagen angående vissa grannelagsförhållanden och 51 § i hälsoskyddslagen

När tillståndspliktig verksamhet blir registreringspliktig verksamhet är det nödvändigt att se på den registreringspliktiga verksamhetens rättsliga betydelse i relation till lagstiftningen i övrigt. I det avseendet är relationen mellan 19 § i lagen angående vissa grannelagsförhållanden och 51 § i hälsoskyddslagen å ena sidan och miljöskyddslagen å den andra av särskild betydelse.

I samband med att miljöskyddslagen stiftades ändrades 19 § i lagen angående vissa grannelagsförhållanden (RP 84/1999 rd — RSv 100/1999 rd) så att kraven på att få en immission som avses i bestämmelsen att upphöra ska avgöras enligt miljöskyddslagen. Enligt propositionens motivering får det inte bestämmas utifrån lagen angående vissa grannelagsförhållanden att besvär för grannar till följd av verksamhet som enligt miljöskyddslagen är tillstånds- eller anmälningspliktig ska fås att upphöra. Yrkande om att ett besvär ska fås att upphöra bör i stället framställas i administrativt förfarande enligt miljöskyddslagen. Talan om förbud eller ersättning enligt lagen angående vissa grannelagsförhållanden kan ändå väckas om besväret beror på något annat än en verksamhet som enligt miljöskyddslagen kräver tillstånd eller anmälan. Om förbud mot besväret då motiveras med hälsoolägenheter, kan det emellertid inte bestämmas att besväret ska fås att upphöra eller att skadan ska ersättas förrän ärendet har avgjorts med stöd av hälsoskyddslagen.

Om syftet med bestämmelserna är att ordna in anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter under miljöskyddslagen, anser utskottet att principen också bör tillämpas på verksamheter som enligt lagförslaget ska kallas registreringspliktiga och styras genom förordning. Det faller sig naturligt också därför att verksamheten i alla fall kan vara tillståndspliktig enligt lagen om vissa

grannelagsförhållanden och för att det innan frågan om tillståndsplikt har avgjorts inte är rationellt att man kan väcka förbudstalan samtidigt som frågan om tillståndsplikt är under prövning vid miljömyndigheten. Därmed är det nödvändigt att klarlägga var gränsen mellan bestämmelserna går genom en hänvisning till registreringspliktiga verksamheter på det sätt som anges i detaljmotiven. I hälsoskyddslagen föreslås motsvarande förtydligande (*Utskottets nya lagförslag*).

När ett miljötillstånd förfaller

Ett miljötillstånd som beviljats för en verksamhet med stöd av 30 § 2 mom. i lagförslaget förfaller när statsrådets förordning om miljöskyddskraven för verksamheten blir tillämplig. Det är en ny rättslig konstruktion att ett gällande tillstånd förfaller på detta sätt. Man måste analysera under vilka omständigheter ett tillstånd förfaller, eftersom ett tillstånd å ena sidan är ett viktigt instrument för förhandstillsyn och möjliggör för en part att delta i beslutsprocessen kring en miljökonsekvensbedömning och å andra sidan en mekanism som tryggar verksamhetsutövarens rättsliga ställning genom att den medger rätt att bedriva en verksamhet enligt villkoren i tillståndsbeslutet en viss tid. Möjligheterna att i efterhand gripa in i en verksamhet som har tillstånd är betydligt mer begränsade än efterhandstillsyn när inget preliminärt tillstånd finns.

Utskottet noterar att grundlagsutskottet i sitt utlåtande har sett på lagförslaget med avseende på miljötillståndets beständighet och konstaterat att en bestämmelse med en tillräckligt lång övergångstid inte är något problem för grundlagens bestämmelser om egendomsskydd. Det anser att statsrådsförordningar om enskilda verksamheter bör beredas med särskild hänsyn till att övergångsperioderna är tillräckligt långa på grund av det rättsskydd som miljötillståndet ger en verksamhetsutövare.

Att tillståndet förfaller kan vara ett mycket större problem för verksamhetsutövarens rättsskydd än att övergångsperioden är tillräckligt lång, om det senare visar sig att verksamheten ändå kräver tillstånd på grund av exceptionellt

besvär för grannskapet eller av något annat skäl som avses i lagens 30 § 4 mom. I det läget kan verksamhetsutövaren förlora sitt tidigare rättskydd gentemot utomstående. För att hindra detta föreslår utskottet att 30 § 2 mom. ändras på det sätt som anges i detaljmotiven.

Kommunens möjlighet att ta ut avgift för registreringen

Utskottet inskräper att kommunen får ta ut en avgift för registrering. Utifrån 105 § i miljöskyddslagen får en statlig myndighet för behandling av tillstånd, anmälningar och andra ärenden som avses i lagen ta ut avgifter som fastställs enligt lagen om grunderna för avgifter till staten. Grunden för de avgifter som en kommun tar ut ska i tillämpliga delar överensstämma med lagen om grunderna för avgifter till staten. Grunderna för avgifter till kommunen ska anges närmare i den taxa som kommunen godkänner.

Bättre efterhandstillsyn

När regionförvaltningsreformen har genomförts måste behandlingen av miljötillstånd separeras från tillsynen på myndighetsnivå eftersom det är regionförvaltningsverken som har tillståndsbefogenheterna och närings-, trafik- och miljöcentralerna som har tillsynsbefogenheterna. För kommunernas del blev det inga ändringar i vare sig tillståndsbefogenheterna eller tillsynen. Efter förvaltningsreformen måste nya metoder för efterhandstillsyn och samverkan inom miljöskyddet etableras så att den expertis som också tillståndsmyndigheten har i förekommande fall kan utnyttjas.

Förhands- och efterhandstillsynen av miljöskyddet utgör en helhet som måste vara i balans för att den optimala kostnadsnivån ska kunna bestämmas i relation till miljönyttan. En förenklad förhandstillsyn betyder därmed att det behövs mer resurser för efterhandstillsyn. När propositionen bereddes bedömdes det att det hur som helst behövs mindre resurser för efterhandstillsyn än för tillståndsförfarandet och att det därmed frigörs resurser för tillsyn och annat relevant miljöskyddsarbete i kommunerna.

Med hjälp av bättre datasystem kan man rent generellt främja en mer kostnadseffektiv efterhandstillsyn. På sikt hjälper bättre datasystem att minska de administrativa kostnaderna för tillståndsförvaltningen och den vägen delvis också att föra över en större del av tillståndskostnaderna på verksamhetsutövarna genom ökad självtillsyn och effektivare övervakning. Datasystemen bidrar till samordnad avgörandepraxis, vilket öppnar för ett effektivare tillståndsförfarande och ger medborgarna bättre tillgång till information. På miljöministeriet bereds ett elektroniskt tillståndssystem med en s.k. beslutsbank för goda beslutsförfaranden och information om vilken teknik som bäst lämpar sig för tillstånden.

Det är viktigt att datasystemen utvecklas och att en beslutsbank inrättas, men det är lika viktigt att öka och fördjupa informationen till allmänheten på ett generellt plan. Ministeriet bör på sin webbplats lägga ut information om aktuella lagstiftningsprojekt och beredningen av förordningar. Dessutom bör intressenter lämpligen och efter behov informeras både direkt och via allmänna utfrågningar.

I det här sammanhanget påskyndar utskottet också projektet för att införa en tillsynsavgift för miljötillstånd. Miljöministeriet slutförde i augusti 2009 en utredning³ om möjligheten att införa en avgift för tillsynen av miljötillstånd och vissa aspekter på den frågan. Dessutom utreddes det vad avgifterna betyder för tillsynen. Utgångspunkten var att den eventuella tillsynsavgiften ska knytas till en tillsynsplan.

Det är angeläget för miljöministeriet att klarlägga hur efterhandstillsynen ska kunna göras effektivare över lag i samband med den översyn av miljöskyddslagen som blir aktuell för att EU:s IE-direktiv⁴ ska kunna sättas i kraft, sannolikt hösten 2010. Utskottet föreslår att efter-

³ Utredning om möjligheten att ta ut avgift för tillsynen, miljöministeriets rapporter 24/2009

⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (Omarbetning) (KOM (2007) 844), nedan förslag till IE-direktiv, politiskt samförstånd 25.6.2009

handstillsynen av miljöskyddet förbättras genom att det klarläggs vilka möjligheter det finns att införa en tillsynsavgift och utveckla själva tillsynen (*Utskottets förslag till uttalande*).

Detaljmotivering

Lagförslag 1

27 §. *Datasystemet för miljövärdsinformation.* Paragrafen har ändrats genom lagstiftningen om regionförvaltningsreformen. Utskottet har rättat den behöriga myndigheten i paragrafen, dvs. den regionala miljöcentralen till närings-, trafik- och miljöcentral i 1 och 2 mom.

30 §. *Undantag från tillståndsplikten.* Utskottet vill ändra 2 mom. genom att komplettera det med en hänvisning till undantagsfallen i 4 mom., där det för en verksamhet som i princip befrias från tillståndsplikt ändå krävs tillstånd i de situationer som nämns i momentet. Genom preciseringen förebygger man att verksamhetsutövaren kanske förlorar sitt rättsskydd som grundar sig på ett tillstånd om det oavsett den nya bestämmelsen fortfarande krävs tillstånd för verksamheten. Då förfaller det existerande miljötillståndet inte automatiskt.

65 §. *Registrering av verksamheten.* När en anmälan om verksamheten behandlas, ska den kommunala miljöskyddsmyndigheten försäkra sig om att verksamheten är sådan som kan registreras. I praktiken betyder det framför allt att myndigheten ska veta att verksamheten inte är av sådant slag att den kräver tillstånd enligt det föreslagna 30 § 4 mom. Registrering innebär ändå inte att myndigheten på förhand ska veta om det krävs tillstånd för verksamheten eller inte. Brister som eventuellt iakttagits i verksamheten innebär inte heller något hinder för registrering, eftersom registreringen bara är en inskrivningsåtgärd. Utskottet anser att om man vill tydliggöra den nya registreringens rättsliga natur behöver man precisera att anmälningsplikten i paragrafen gäller bara andra tillståndspliktiga situationer än de som nämns i 30 § 4 mom. Det fö-

reslår att 1 mom. kompletteras med en hänvisning till de här tillståndspliktiga fallen.

Vidare har utskottet justerat myndighetens namn enligt regionförvaltningsreformen. Dessutom har det gjort en teknisk justering på grund av miljöskyddslagen för sjöfarten.

Lag om ändring av 19 § i lagen angående vissa grannelagsförhållanden (Nytt lagförslag)

19 § i *lagen om vissa grannelagsförhållanden.* Utskottet föreslår att 19 § 1 mom. i lagen om vissa grannelagsförhållanden justeras genom en komplettering med en hänvisning till det nya registreringsförfarandet som innebär att registrering enligt lagförslaget jämföras med sådana tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter som nämns i paragrafen. Det är nödvändigt för att invändningar om en verksamhets existens ska komma till avgörande enligt miljöskyddslagen, både vad gäller tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet och en verksamhet enligt lagförslaget som ska registreras utifrån anmälan.

Lag om ändring av 51 § i hälsoskyddslagen (Nytt lagförslag)

51 § i *hälsoskyddslagen.* Enligt 51 § i hälsoskyddslagen har den kommunala hälsoskyddsmyndigheten rätt att meddela enskilda förbud och föreskrifter som är nödvändiga för att avhjälpa eller förebygga sanitär olägenhet. Om verksamheten med stöd av miljöskyddslagen är tillstånds- eller anmälningspliktig, meddelas föreskriften av den myndighet som avses i miljöskyddslagen med iakttagande av miljöskyddslagen. Utskottet föreslår att paragrafen ses över genom komplettering av tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter med verksamheter som kräver en anmälan av föreslagen ny typ för att kunna registreras och för att beslut om alla de här verksamheterna ska fattas enligt miljöskyddslagen. Det är nödvändigt för att förtydliga det rättsliga läget precis som i de situationer som avses i 19 § i lagen om vissa grannelagsförhållanden.

Förslag till beslut

Miljöutskottet föreslår

att lagförslaget godkänns med följande ändringar (*Utskottets ändringsförslag*),

att nya lagförslag 2 och 3 godkänns (*Utskottets nya lagförslag*) och

att ett uttalande godkänns (*Utskottets förslag till uttalande*).

Utskottets ändringsförslag**1.****Lag****om ändring av miljöskyddslagen**

I enlighet med riksdagens beslut:

ändras i miljöskyddslagen av den 4 februari 2000 (86/2000) 12 §, 19 § 1 mom., 27 och 30 §, rubriken för 10 kap., 64 § 1 mom., 65 och 85 § och 90 § 1 mom.,

av dem 27 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1590/2009, 64 § 1 mom. sådant det lyder i lag 252/2005 och 65 § sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 934/2003 och 1676/2009 samt i nämnda lag 1590/2009, samt

fogas till lagen en ny 30 a § och till 90 § ett nytt 4 mom. som följer:

12 och 19 §
(Som i RP)

27 §

Datasystemet för miljövårdsinformation

Närings-, trafik- och miljöcentralerna och Finlands miljöcentral upprätthåller datasystemet för miljövårdsinformation, som innehåller behövliga uppgifter om

1) sådana beslut av miljötillståndsmyndigheterna och tillsynsmyndigheterna som avses i denna lag,

2) sådana verksamheter som ska registreras enligt denna lag,

3) rapporter och observationer i samband med tillstånden och anmälningarna,

4) sådant som ska införas i det avfallsregister som avses i avfallslagen,

5) uppföljning och forskning som gäller miljöns tillstånd i samband med verkställigheten av denna lag,

6) de kemikalier som används inom verksamhet som medför risk för förorening av miljön, de utsläpp och det avfall som uppkommer av verksamheten och det avfall som tagits emot inom verksamheten, samt om

7) annat som behövs för verkställigheten av denna lag.

Närings-, trafik- och miljöcentralen och den kommunala miljövårdsmyndigheten svarar för registreringen av de uppgifter om verksamheten som med stöd av 65 § ska anmälas till myndigheten för att registreras i datasystemet.

(3 och 4 mom. som i RP)

30 §

Undantag från tillståndsplikten

(1 mom. som i RP)

Om det när statsrådets förordning tillämpas finns miljötillstånd för en verksamhet som avses 1 mom., förfaller miljötillståndet, *utom om verksamheten trots allt kräver miljötillstånd enligt 4 mom.*

(3 och 4 mom. som i RP)

30 a och 64 §
(Som i RP)

65 §

Registrering av verksamheten

En anmälan om sådan verksamhet som avses i 30 § 1 mom. och som det enligt 30 § 4 mom. inte behövs miljötillstånd för ska lämnas till den kommunala miljövårdsmyndigheten för registrering i det datasystem för miljövårdsinformation som avses i 27 §. Anmälan ska lämnas in senast 90 dagar innan verksamheten inleds.

En anmälan om sådan annan än i 1 mom. avsedd verksamhet för vilken miljötillstånd inte behövs ska i god tid innan verksamheten inleds lämnas till närings-, trafik- och miljöcentralen

för registrering i det datasystem för miljövårdsinformation som avses i 27 §, om

1) det är fråga om sådan verksamhet som avses i 30 a § 2 mom.,

2) sådana skadliga ämnen som anges i förordning av statsrådet används i verksamheten, eller

3) verksamheten kan medföra risk för förorening av miljön och det genom förordning av statsrådet har föreskrivits om en miniminivå för förebyggande av utsläpp från verksamheten eller en miniminivå för andra miljöskyddskrav.

(3 mom. som i RP)

En anmälan om en hamn ska lämnas till datasystemet för miljövårdsinformation i enlighet med vad som föreskrivs i *miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009)*. Anmälan ska omfatta en avfallshanteringsplan, som ska följas efter att hamnen har registrerats i datasystemet för miljövårdsinformation. Den kommunala miljövårdsmyndigheten ska underrättas om registreringen och om avfallshanteringsplanen.

(5 och 6 mom. som i RP)

85 och 90 §
(Som i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 .

En anteckning i datasystemet för miljövårdsinformation som gjorts före denna lags ikraftträdande motsvarar en registrering.

Utskottets nya lagförslag

2.

Lag**om ändring av 19 § i lagen angående vissa grannelagsförhållanden**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen av den 13 februari 1920 angående vissa grannelagsförhållanden (26/1920) 19 § 1 mom.,

sådan det lyder i lag 90/2000, som följer:

19 §

Om besväret orsakas av verksamhet som enligt miljöskyddslagen är tillstånds- eller anmälningspliktig eller som enligt 65 § i den lagen ska anmälas för registrering, får det inte med stöd av

denna lag bestämmas att besväret ska fås att upphöra.

— — — — —
Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av 51 § i hälsoskyddslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i hälsoskyddslagen av den 19 augusti 1994 (763/1994) 51 § 1 mom., sådant det lyder i lag 89/2000, som följer:

51 §

Föreskrifter om hälsoskydd

Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten har rätt att meddela enskilda förbud och föreskrifter som är nödvändiga för att avhjälpa eller förebygga sanitär olägenhet. Om verksamheten med stöd av miljöskyddslagen är tillstånds- eller

anmälningspliktig, eller om den enligt 65 § i den lagen ska anmälas för registrering, meddelas föreskriften av den myndighet som avses i nämnda lag med iakttagande av miljöskyddslagen.

— — — — —
Denna lag träder i kraft den 20 .

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen i sitt projekt för att förenkla förhandstillsynen också vidtar åtgärder för att göra

efterhandstillsynen effektivare genom att klarlägga om det går att införa en tillsynsavgift och utveckla själva efterhandstillsynen.

Helsingfors den 11 februari 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Antti Kaikkonen /cent

Timo Kaunisto /cent
Merja Kuusisto /sd
Markku Laukkanen /cent
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

RESERVATION 1

Motivering

Regeringen vill genom sin proposition med förslag till ändring av miljöskyddslagen göra miljö-tillståndsförvaltningen effektivare och mer samordnad. Att förenkla tillståndsförvaltningen är enligt vår mening ett lovvärt mål, men de föreslagna metoderna och genomförandet är misslyckade.

I sitt utlåtande till miljöutskottet konstaterar grundlagsutskottet bland annat att bestämmelserna inte är helt lämpliga och att de ställvis till och med är problematiska (GrUU 23/2009 rd). Också justitieministeriet anser i sitt utlåtande att de föreslagna bestämmelserna inte uppfyller kraven på tydlig lagstiftning och noggranna bemyndigandebestämmelser. Det menar i själva verket att propositionen är problematisk ur grundlagssynvinkel. Vi påstår att utlåtandena från grundlagsutskottet och justitieministeriet skvallrar om sådana fundamentala brister i lagstiftningens kvalitet att de inte kan rättas till ens genom miljöutskottets betänkande.

Propositionen innebär vidare att man ersätter förhandstillsyn med tillsyn i efterhand. Sakkunniga som uttalat sig för utskottet hävdar att detta rentav ökar risken för miljöförorening. Förhandstillsyn genom tillstånd är en systematisk och säker metod, medan efterhandstillsynen kan vara slumpmässig och osäker. Förslaget till förändrad tillsyn är inte helt problemfritt för verksamhetsutövarna heller. Förfarandena för efterhandstillsyn har i praktiken visat sig besvärliga

och tröga. Dessutom urholkar det medborgarnas möjligheter till medinflytande att tillståndsförfarandet slopas, eftersom de genom förhandstillsyn har haft den bästa chansen att påverka verksamheter.

Regeringen föreslår att centrala beslutsbefogenheter i anknytning till tillståndsprövning ska flyttas över från de regionala miljöcentralerna till kommunerna. Sakkunniga som utskottet har hört har uttalat sina farhågor för kommunernas resurser att klara av uppgiften. Det krävs juridisk expertis för att tillämpa de administrativa tvångsmedlen i lagförslaget och den finns nödvändigtvis inte i särskilt många kommuner. Innan det registreringsförfarande införs som lagförslaget föreskriver för kommunerna bör det dessutom ses till att kommunerna har tillgång till lämpliga registreringsverktyg i det tilltänkta elektroniska tillsynssystemet.

Om propositionen godkänns i föreslagen form får vi en allt otydligare och från medborgarna allt mer distanserad miljö-tillståndsförvaltning. Vi anser att miljöskyddslagen bör ses över i sin helhet, för den inre systematiken är ett mycket stort problem redan utan den oreda som propositionen ger upphov till.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 11 februari 2010

Susanna Huovinen /sd

Rakel Hiltunen /sd

Merja Kuusisto /sd

RESERVATION 2

Motivering

Regeringens proposition är ett problem med tanke på medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller samhället och den egna livsmiljön.

Propositionen inskränker miljötillståndsförfarandets räckvidd genom att utesluta el- eller värmeproducerande verk eller pannanläggningar med en bränsleeffekt på högst 20 megawatt och sådana verk eller pannanläggningar där gas eller olja används som bränsle och bränsleeffekten understiger 50 megawatt. Detsamma gäller asfaltstationer, distributionsstationer för flytande bränslen och verksamheter där det används flyktiga organiska föreningar.

Närmare bestämmelser kan utfärdas genom förordning av statsrådet för de här branscherna och verksamheterna i syfte att förebygga risker för förorening av miljön.

Branscher och verksamheter som befriats från miljötillståndsplikt ska anmälas till den kommunala miljöskyddsmyndigheten. Registreringen är bara en inskrivningsåtgärd, utan något ställningstagande till om åtgärden är godtagbar eller inte, och den ger inte besvärsmätt. Men det som krävs är att det klarläggs om verksamheten är registrerbar.

Det betyder att medborgarna inte får information till exempel om en bitumenanläggning som ska uppföras i närheten av ett bostadsområde eller om ett kraftverk med en bränsleeffekt som ligger under 50 megawatt. De får inte heller vara med om prövningen av hälso- och miljöeffekterna av den tilltänkta lokaliseringen inför det slutliga beslutet och kan inte heller söka ändring i lokaliseringsbeslutet.

Utvärderingen av verkets verksamhet går från förhandstillsyn till efterhandstillsyn och det betyder i sin tur att bedömningen av förlägningsplatsen med hänsyn till miljö- och hälsoskyddet

och naturvärden, som mångfalden i naturen och eventuellt hotade arter, uteblir. Förhandstillsyn genom tillstånd är en systematisk och säker metod, medan efterhandstillsynen kan vara slumpmässig och osäker.

I propositionen hänvisas det till möjligheten att efteråt åberopa 92 § i miljöskyddslagen om rätt att anhängiggöra ärenden, men för den enskilde medborgaren är det en mycket tung och besvärlig process för att komma åt missförhållanden.

Propositionen innebär en systematisk urholkning av miljöskyddsresurserna. Produktivitetsprogrammet och förvaltningsreformen gör att arbetskraften är mer reducerad än någonsin. Kommunerna har också hela tiden minskat sin arbetskraft och bortfallet gör sig särskilt tydligt påmint inom miljövärden. Och ändå föreslår regeringen att arbete och ansvar ska lassas över på kommunerna. Den kommunala myndigheten ska försäkra sig om att den anmälda verksamheten kan registreras, trots att den inte fattar något förvaltningsbeslut i saken och några parter inte hörs. Det ökar bördan på kommunens miljöuppdrag och de bristande resurserna garanterar inte ett högkvalitativt resultat.

Projekt som asfaltstationer och kraftverk har direkta konsekvenser för inandningsluften, bullernivån och trafiken. Det här är sådant som medborgarna inte informeras om på förhand för att kunna bedöma vilken roll det spelar för deras egen livsmiljö. Därmed inskränks den konstitutionella rätt som finns inskriven i 20 § 2 mom. i grundlagen. Medborgarna kan inte som förut påverka besluten om sin egen livsmiljö.

I landskapsplaner och detaljplaner anges inte närmare vilka verksamheter som är möjliga inom områden som i planen angetts som industriområden. Planerna är ungefärliga och den planlagda omgivningen förändras med åren. Också verksamheter som förläggs till industriområden kräver noggrannare behandling med tanke på miljövärden och miljö- och hälsoskydd

det, men den uteblir nu för de branscher och verksamheter som undantas från miljötillståndsplikt. Lokala särdrag och eventuella problem beaktas inte.

Förfarandet i propositionen minskar inte re-
sursbehovet. Tyngdpunkten förskjuts från till-
ståndsbehandling till betydligt svårare efter-
handtillsyn. I motiven hänvisas det till möjlig-
heten att åberopa 92 och 84 § i miljöskyddslagen.
Men direkt därefter konstateras det (s. 14):
"Dessutom är bestämmelsen i 30 § 4 mom. av
betydelse med tanke på tryggheten av medbor-
garnas rätt till inflytande. I detta moment be-
stäms det att miljötillstånd alltid krävs bl.a. för
verksamhet som kan orsaka sådant oskäligt be-
svär som avses i lagen angående vissa granne-
lagsförhållanden, även om verksamheten regle-
ras med hjälp av en branschspecifik statsrådsför-
ordning och därmed i regel inte omfattas av till-
ståndsplikten med stöd av 30 §. På sådan verk-

samhet tillämpas tillståndsförfarandet och de sys-
tem för medborgarinflytande som hör samman
med detta." Regeringen erkänner alltså att till-
ståndsförfarandet har en betydelse.

Förslag

Vi föreslår

*att lagförslag 2 och 3 godkänns enligt
betänkandet,*

*att lagförslag 1 godkänns med ändring-
ar (Reservationens ändringsförslag),*

*för det fall att mina förslag till författ-
ningsändringar inte godkänns föreslår
jag att lagförslaget förkastas och*

*att uttalandet godkänns som i betänkan-
det.*

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av miljöskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut:

ändras i miljöskyddslagen av den 4 februari 2000 (86/2000) 12 §, 19 § 1 mom., 27 och 30 §, rub-
riken för 10 kap., 64 § 1 mom., 65 och 85 § och 90 § 1 mom., av dem 27 § sådan den lyder delvis änd-
rad i lag 1590/2009, 64 § 1 mom. sådant det lyder i lag 252/2005 och 65 § sådan den lyder delvis änd-
rad i lagarna 934/2003 och 1676/2009 samt i nämnda lag 1590/2009, samt

fogas till lagen en ny 30 a §, till 90 § ett nytt 4 mom. som följer:

12, 19 och 27 §
(Som i MiUB)

30 §

Undantag från tillståndsplikten

*Bestäms det genom förordning om verksam-
heter som avses i 12 § och 2 eller 3 punkten eller*

*med stöd av 18 § i avfallslagen om behandling
av annat avfall än problemavfall på den plats
där det uppkommit eller om sådan återvinning
som sker i en anläggning eller yrkesmässigt, kan
det samtidigt föreskrivas att det under de i för-
ordningen angivna förutsättningarna inte be-
hövs miljötillstånd för verksamheten. Genom
förordning kan dessutom bestämmas om undan-*

tag från tillståndsplikten för sådan verksamhet som avses i 28 § 2 mom. 4 punkten.

(2 mom. som 3 mom i MiUB)

Miljötillstånd ska emellertid alltid sökas för verksamhet som avses i 28 § 2 mom. 1—3 eller 5 punkten och i 29 §. (4 mom. 1 punkten i RP ändrad)

30 a och 64 §
(Som i MiUB)

65 §

Inskrivning i datasystemet

Genom förordning av statsrådet kan det bestämmas att annan verksamhet än sådan som är miljötillståndspliktig ska anmälas till närings-, trafik- och miljöcentralen för inskrivning i det datasystem för miljövarldsinformation som avses i 27 §, om

1) det är fråga om sådan verksamhet som avses i 30 a § 2 mom.,

2) sådana skadliga ämnen som anges i förordning av statsrådet används i verksamheten, eller

3) verksamheten kan medföra risk för förorening av miljön och det genom förordning av statsrådet har föreskrivits om en miniminivå för förebyggande av utsläpp från verksamheten eller en miniminivå för andra miljöskydds krav. (MiUB 2 mom., ändrad)

En anmälan om en hamn ska lämnas till datasystemet för miljövarldsinformation i enlighet med vad som föreskrivs i miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009). Anmälan ska omfatta en avfallshanteringsplan, som ska följas efter att hamnen har registrerats i datasystemet för miljövarldsinformation. *Uppgift om inskrivningen i datasystemet och om avfallshanteringsplanen ska sändas till kommunens miljövarldsmyndighet. (MiUB 4 mom, ändrad)*

Den i datasystemet inskrivna verksamheten ska uppfylla de krav som ställs i förordning av statsrådet eller i den plan som avses i 26 §. Tillsynsmyndigheten ska lämnas de uppgifter som behövs för uppföljningen av verksamheten. Närmare bestämmelser om uppföljningen av verksamheten kan utfärdas genom förordning av statsrådet. (5 mom.i MiUB ändrad)

Om ett miljötillstånd förfaller i enlighet med (utesl.) 30 a § 3 mom., ska myndigheten registrera verksamheten i det datasystem som avses i 27 § och underrätta verksamhetsutövaren om detta . (MiUB 6 mom., ändrad)

85 och 90 §
(Som i MiUB)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i MiUB)

Helsingfors den 11 februari 2010

Pentti Tiusanen /vänst