

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 oktober 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen (RP 200/2010 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tarja Lahtinen och regeringssekreterare Katariina Haavanlammi, miljöministeriet

- specialforskare Raimo O. Salonen, Institutet för hälsa och välfärd
- chef för miljövårdsenheten Tarja Koskentalo, HRM Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster
- miljöinspektör Outi Väkevä, Helsingfors stad, miljöcentralen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att nödvändiga ändringar görs i miljöskyddslagen för verkställigheten av luftkvalitetsdirektivet. En specialbestämmelse om skyldigheten att ordna uppföljning av småpartikelhalter i huvudstadsregionen fogas till lagen. I lagstiftningen om kommunernas planeringsskyldighet för att säkerställa luftkvaliteten ska det finnas särskilda bestämmelser om luftvårdsplaner som utarbetas på medellång eller lång sikt och om handlingspla-

ner på kort sikt. Lagen får också en bestämmelse om möjligheten att på kommunens initiativ förlänga tidsfristen för gränsvärdena för kvävedioxid.

I samband med lagändringar för att genomföra luftkvalitetsdirektivet ska också regleringen av kommunernas uppgifter för att säkerställa luftkvaliteten, som nu sker på förordningsnivå, lyftas upp på lagnivå såsom grundlagen kräver.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Sammanfattningsvis finner utskottet propositionen nödvändig och lämplig. Utskottet tillstyrker

lagförslaget, men med vissa synpunkter och ändringsförslag.

Genom ändringen av miljöskyddslagen genomförs direktivet om luftkvalitet och renare luft i Europa (2008/50/EG). Det har samband med ramdirektivet om luftkvalitet (1996/62/EG) och tre dotterdirektiv. Samtidigt har regelverket setts över. I detta sammanhang lyfts bestämmelserna i förordningen om luftkvaliteten (711/2001) om kommunerna uppgifter för att säkerställa luftkvaliteten upp på lagnivå som grundlagen kräver.

Trots att luftkvaliteten rent allmänt är bra i Finland har vi en del problem särskilt på grund av utsläppen från trafiken i tätorter, klenträd som bränns och sandningen om vintrarna. Ett problem med de mest skadliga fina partiklarna ($PM_{2,5-1,0}$) är att de kommer in i blodbanan och på så sätt påverkar hälsan, bland annat hjärt- och kärlsjukdomar. Dessutom är det viktigt att gatudamm bekämpas effektivt på våren eftersom de grova inandningsbara partiklarna ($PM_{10-2,5}$) enligt de nyaste studierna skadar personer med sjukdomar i andningsorganen, men också hjärtsjuka.

Fina partiklar transporteras långa vägar och i höga halter från Ryssland och Baltikum. Vidare visar studier att stora mängder reaktiva partiklar kommer till kustområdena i söder från våra närområden via fartygstrafiken på Östersjön och exempelvis utsläpp från kraftverken i Estland. De långväga partiklarna står för en betydande del av partikelutsläppen, framhåller utskottet.

Reformen är nödvändig, anser utskottet, eftersom fina partiklar med dagens kunskaper är den största hälsoriskerna med luftföroreningarna i EU. De ger upphov till stora hälsorisker och även i Finland har riskerna kunnat påvisas vid relativt långa partikelhalter. Uppskattningsvis mellan 1 300 och 2 500 förtida dödsfall i Finland beror på partikelutsläpp. Därutöver har tiotusentals människor med sjukdomar i andningsorganen, hjärtsjuka och småbarn nedsatt funktionsförmåga på grund av partiklarna. Det behövs både nationella och internationella åtgärder för att minska partikelutsläppen, påpekar utskottet.

En av de viktigaste reformerna med direktivet om luftkvalitet är det föreskriver att fina partiklar ($PM_{2,5}$) ska skrivas in i lagstiftningen. Di-

rektivet har målvärden och årsgränsvärden för partiklarna. Vidare ingår det ett tak för exponeringen av befolkningen 2015 och ett mål för minskad exponering 2020. Med stöd av lagen ska det utfärdas en förordning av statsrådet och enligt den ska i Finland från och med 2020 det direkt bindande årsgränsvärdet $25 \mu\text{g}/\text{m}^3/\text{a}$. Enligt direktivet ersätts målvärdet av ett bindande årsgränsvärde först 2015. Utskottet menar att gränsvärdet inte är särskilt ambitiöst för minskningsmålen är mycket anspråkslösa. I Finland ligger det årliga medelvärdet uträknat på medelvärdet per dygn under årsnivån $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ utom på trafikstationerna i huvudstadsområdet. Den så kallade bakgrundshalten är störst i södra och sydöstra Finland och den minskar ju längre norrut och västerut man kommer.

Ett otal nationella studier och ett ställningstagande från Världshälsoorganisationen WHO visar att det inte går att lägga fast någon riskfri halt för fina partiklar och inandningsbara partiklar, trots att WHO rekommenderar $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ som årshalt. Låga halter och betydligt lägre halter än det föreslagna årsgränsvärdet ($25 \mu\text{g}/\text{m}^3/\text{a}$) är också skadliga och orsakar ett stort antal förtida dödsfall och en stor sjukdomsburda i befolkningen. Den skadliga effekten för folkhälsan och samhället är stor och vi måste på allvar eftersträva att minska utsläppen av fina partiklar.

God luftkvalitet som är ett av målen med miljöskyddslagen får en allt mer framträdande roll också av den anledningen att användningen av bioenergi kommer att öka kraftigt. För att luftkvaliteten ska vara kontinuerligt god måste lagstiftningen fortlöpande förbättras genom effektivare utnyttjande av bioenergi. Vidare är det viktigt att ta fram metoder för halkbekämpning i syfte att minska hälsoriskerna.

I 25 § 2 mom. föreslås det att huvudstadsregionen ska vara tvungen att kontrollera halten av fina partiklar vid minst en permanent urban bakgrundsstation som representerar den allmänna luftkvaliteten i staden. För Finland räcker det med en station för att uppfylla kravet på det minsta antalet mätstationer för att exponeringsindikatorerna ska kunna läggas upp. Den station som mäter de värden som vårt minskningsmål

räknas ut på finns i södra Finland och ger en mycket heltäckande bild av partikelutsläppen från Finland och närområdena. Den visar också hur långväga partikelutsläpp påverkar vår luftkvalitet. I huvudstadsregionen har halterna av fina partiklar följts upp på den urbana bakgrundsstationen i Berghäll i Helsingfors sedan 1999.

I fjol mättes fina partiklar på 24 stationer, visar uppgifter från Meteorologiska institutet. Finland hade då sex urbana bakgrundsstationer plus en bakgrundsstation i förortsområden. Av de sex urbana stationerna är det bara den i Berghäll i Helsingfors plus den i Kaleva och vid busstationen i Tammerfors som är belägna i en stad med minst 100 000 invånare, vilket enligt direktivet om luftkvalitet är ett krav enligt exponeringsindikatorerna. Miljön kring busstationen i Tammerfors kommer enligt planerna att byggas om och efter det kan stationen antagligen inte längre klassas som en urban bakgrundsstation. Vi måste ha ett heltäckande antal urbana bakgrundsstationer, men också andra stationer för partikelmätning ute i kommunerna och de måste bli fler om det behövs, menar utskottet. Utan ett heltäckande och representativt nät av mätstationer kan vi inte säkerställa och förbättra luftkvaliteten. Det är viktigt att vi har mätinformationen för utan den kan vi inte sätta in rätt åtgärder för att förbättra luftkvaliteten.

I 102 a § förpliktas kommunerna att upprätta en luftvårdsplan på medellång och lång sikt om det års- eller dygnsgränsvärde för luftföroreningar som föreskrivs i förordning av statsrådet överskrids eller riskerar att överskridas. Dessutom blir kommunerna skyldiga att upprätta handlingsplaner på kort sikt för att förbättra luftkvaliteten om det så kallade tröskelvärdet för larm överskrids eller riskerar att överskridas. Huvudstadsregionen har redan nu upprättat luftvårdsplaner och en regional handlingsplan på kort sikt. Dessutom har Helsingfors stad en beredskapsplan för situationer då luftkvaliteten försämras oförutsett. Utskottet påpekar att planerna inte kan vara rättsligt bindande, det vill säga de kan inte vara någon omedelbar skyldighet för den enskilde. De eventuella skyldigheter som

uppkommer genom verkställigheten ska alltid vara förankrade i lag.

I propositionen lyfts procedurbestämmelserna om skyldigheten att upprätta planer för att säkerställa luftkvaliteten upp på lagnivå och samlas centralt i en ny 102 c § tillsammans med de gällande bestämmelserna. Det ger tydliga och entydiga regler, framhåller utskottet.

Vidare lyfts det så kallade sandningsundantaget för vinterunderhåll av vägar och gator upp på lagnivå. Lagen får en ny 102 d § där det också ingår bestämmelser om vägsaltning enligt vad direktivet om luftkvalitet föreskriver. Tillägget tillåter att kommunerna upprättar en mer anspråkslös utredning i stället för en luftvårdsplan, när gränsvärdena för inandningsbara partiklar överskrids vid vinterunderhåll av vägar och gator. Proceduren kompletteras med att allmänheten i överensstämmelse med 20 § 2 mom. i grundlagen ges rätt att delta på samma sätt som när en luftvårdsplan upprättas. Det är viktigt att alla ges rätt att vara med och fatta beslut som påverkar deras livsmiljö. Det gäller bland annat när beslut om åtgärder för att förbättra luftkvaliteten när gränsvärdena överskrids eller riskerar att överskridas.

Allmänhetens rätt enligt 102 § att delta i utredningsprocessen är ett strängare krav än i direktivet, och i den nationella lagstiftningen har vi varit tvungna att anpassa kravet till den mycket strama tidsramen i direktivet. Kommunerna kommer att få anstränga sig en hel del för att få tidsramarna att gå ihop när utredningen är aktuell och detta bör beaktas när man undersöker vilka resultat allmänhetens deltagande ger. I detaljmotiven föreslår utskottet därför att en del preciseringar i utredningsproceduren. Allmänheten ska ges möjlighet att delta när utredningen utarbetas första gången eller när en utredning ersätts med en ny, föreslår utskottet. Även i övrigt ska kommunerna ge allmänheten tillfälle att delta, när det är möjligt.

På grund av direktivet om luftkvaliteten får lagen en ny 102 e § som ger kommunerna rätt att ansöka om respit med att uppfylla gränsvärdena för kvävedioxid fram till 2015. I själva verket kommer bestämmelsen bara att vara tillämplig i

huvudstadsregionen där gränsvärdena har överskridits och sannolikt kommer att överskridas i år och kommande år på gator av kanjontyp med hög trafiktäthet. Det är godtagbart att fristerna förlängs eftersom kvävedioxid enligt dagens uppfattning inte är lika skadligt som till exempel fina partiklar, grova inandningsbara partiklar eller ozon i sedvanliga halter i stadsmiljö.

Detaljmotivering

102 d §. Överskridning av gränsvärden orsakad av sandning och saltning. Utskottet föreslår att 2 mom. ändras till att utredningen ska upprättas inom sju månader efter att det kalenderår då gränsvärdet överskreds första gången går ut. Då framgår det entydigt allmänheten explicit ska ges möjlighet att delta när utredningen utarbetas första gången. Dessutom kompletterar utskottet 3 mom. med en bestämmelse i vilka situationer det är lämpligt att ge allmänheten möjlighet att delta eftersom en befintlig utredning ersätts med en ny som beror på att det krävs betydande nya åtgärder.

Ikraftträdandebestämmelsen. På grund av preciseringen i 102 d § föreslår utskottet att utredningar som har utarbetats med stöd av förordningen om luftkvaliteten (711/2001) innan denna lag träder i kraft ska betraktas som utredningar enligt denna lag. Regleringen liknar då övergångsbestämmelsen om planer och program som utarbetas med stöd av 102 §. Därmed försvinner osäkerheten kring frågan om huvudstadsregionen måste ordna möjlighet för allmänheten att delta "i efterskott" beträffande befintliga utredningar. Deltagandemöjligheten blir tillämplig när en utredning upprättas första gången efter att lagen har trätt i kraft eller när en befintlig utredning ska ersättas med en helt ny.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

att lagförslagen godkänns enligt propositionen men 102 d § och ikraftträdan-

debestämmelsen med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

102 d §

Överskridning av gränsvärden orsakad av sandning och saltning

(1 mom. som i RP)

Utredningen ska göras upp inom sju månader efter utgången av det kalenderår under vilket gränsvärdet överskridits *första gången*. Föreskrifterna i 102 c § 2 och 3 mom. om hur allmänheten ska ges möjlighet att delta samt om det utlåtandet som ska begäras av närings-, trafik- och miljöcentralen ska iakttas när utredningen görs upp.

Om gränsvärdet överskrids på nytt efter att utredningen har gjorts ska kommunen lämna en utredning till närings-, trafik- och miljöcentralen om de åtgärder som redan genomförts för att sänka halterna och en bedömning av effekterna samt om ytterligare åtgärder som eventuellt kommer att behövas. *Proceduren enligt 2 mom. ska dock tillämpas om åtgärderna är så betydande att det krävs en helt ny utredning.*

Denna lag träder i kraft den 20 .

Planer och program som gjorts upp med stöd av den 102 § som gäller när denna lag träder i kraft betraktas som planer enligt denna lag. Om uppgörandet av en plan eller ett program inte har slutförts vid ikraftträdandet ska uppgörandet slutföras enligt de föreskrifter som gäller vid ikraftträdandet. *Utredningar som gjorts med stöd av statsrådets förordning om luftkvaliteten (711/2001) som gäller när denna lag träder i kraft betraktas som utredningar enligt denna lag. Om arbetet med en utredning fortfarande pågår när denna lag träder i kraft ska det slutfö-*

*ras enligt de bestämmelser som gällde när lagen
trädde i kraft.*

Helsingfors den 1 december 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
Tanja Karpela /cent

Timo Kaunisto /cent
Timo Korhonen /cent
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.