

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om avhjälpande av miljöskador

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 februari 2009 en proposition med förslag till lagstiftning om avhjälpande av miljöskador (RP 228/2009 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Satu Räsänen, regeringssekreterare Heikki Korpelainen och regeringssekreterare Satu Sundberg, miljöministeriet
- äldre regeringssekreterare Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet

- regeringssekreterare Helena Korpinen, social- och hälsovårdsministeriet
- sakkunnig Meeri Palosaari, Finlands Näringsliv
- jurist Outi Pennanen, Finansbranschens Centralförbund
- sakkunnig Miia Wallén, Finsk Energiindustri rf
- vice verkställande direktör Pekka Huttula, Olje- och Gasbranschens Centralförbund
- miljöjurist Kurt Hemnell, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- justitieministeriet
- jord- och skogsbruksministeriet
- Finlands Naturskyddsförbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om avhjälpande av vissa miljöskador. Dessutom föreslår regeringen att naturvårdslagen, miljöskyddslagen, vattenlagen, gentekniklagen och lagen om transport av farliga ämnen ska ändras. Genom de föreslagna lagarna genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, det s.k. miljöansvarsdirektivet.

Miljöansvarsdirektivet ålägger medlemsstaterna att föreskriva om åtgärder för att förebygga och avhjälpa betydande skador på miljön och naturens mångfald. Med miljöskador avses i di-

rektivet sådana skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer samt sådana skador på vatten och markskador som har betydande negativa effekter. Genomförandet av direktivet förutsätter nya bestämmelser om avhjälpande av skador på i synnerhet arter och naturliga livsmiljöer och komplettering även av annan miljölagstiftning.

Den föreslagna lagen om avhjälpande av vissa miljöskador innehåller bestämmelser om åtgärder som behövs för att avhjälpa betydande negativa effekter på skyddade arter, skyddade naturliga livsmiljöer och vattendrag samt be-

stämmelser om kostnadsansvaret för åtgärderna. Syftet med hjälpåtgärderna ska i första hand vara att återställa miljön till det tillstånd som den skulle befinna sig i om den skada som orsakade olägenheten inte hade inträffat. Om detta inte är möjligt, ska det för avhjälpande av skadan på naturresurserna vidtas andra kompletterande och kompenserande åtgärder, vid behov även på andra platser än där olyckan inträffat. I regel ska den verksamhetsutövare som orsakat skadan bära kostnaderna för åtgärderna. Kostnadsansvaret kan dock jämkas under de förutsättningar som anges i lagen.

Naturvårdslagen föreslås bli kompletterad med en definition av naturskador och bestämmelser om förfaranden för att förebygga naturskador och avhjälpa dem. Dessutom ska be-

stämmelserna om skydd av platser där arter förekommer kompletteras så att de omfattar sådana i Europeiska gemenskapens naturskyddsbestämmelser särskilt specificerade förekomstplatser som kan ha betydelse för en gynnsam bevarandestatus för arten.

Miljöskyddslagen och vattenlagen behöver också kompletteras med bestämmelser om att den som förorsakat betydande skada på vattendrag eller någon annan betydande olägenhet i vattendrag eller grundvatten eller en naturskada kan åläggas att avhjälpa skadan. Motsvarande kompletteringar föreslås också i gentekniklagen. Enligt förslaget ska miljöskyddslagen tillämpas på avhjälpande av skador som orsakats genom transport av farliga ämnen.

Lagarna föreslås träda i kraft våren 2009.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar men med följande anmärkningar.

Syftet med propositionen är att genomföra det s.k. miljöansvarsdirektivet. Det har regler för ett på principen om att förorenaren ska betala uppbyggt system för verksamhetsutövare för hur miljöskador som uppstått till följd av en verksamhet ska förebyggas och avhjälpas. Lagkomplexet är mycket komplicerat och har krävt en exceptionellt lång beredningstid. Dess syfte är att förebygga och avhjälpa betydande skador på miljön och naturens mångfald. En av utgångspunkterna för beredningen av propositionen har varit att så lite som möjligt rubba den helhet som vår gällande miljölagstiftning utgör och undvika att vårt välfungerande system tillförs nya störande element. Därför handlar de föreslagna ändringarna i de olika lagarna om nödvändiga tillägg till de nuvarande bestämmelserna om förvaltningstvång. Det är endast genomförandet av

bestämmelserna om naturskador som kräver materiella ändringar i lagstiftningen.

Kommissionen offentliggjorde 1993 en grönbok om civilrättsliga åtgärder mot miljöskador. I den vitbok som utkom 2000 utgick förslaget från att ansvaret för åtgärderna ska vara offentlig-rättsligt. Utifrån vitboken färdigställes direktiv 2004/35/EG, som antogs 2004. Under beredningen av hur miljöansvarsdirektivet ska genomföras var flera alternativa regleringsmodeller aktuella och det tog tid att behandla dem. Miljöansvarskommissionen blev klar med sitt betänkande 2007. Utskottet noterar att regeringen i sin proposition stannat för en snävare genomförandemodell än den kommissionen föreslagit; detta efter att bedömningen av arter och naturtyper utanför nätverket Natura 2000 preciserats och regeringen tagit del av yttrandena om kommissionens förslag. När det gäller naturskador fokuserar propositionen på nätverket Natura 2000 men också på att komplettera skyddet till behövliga delar genom att utveckla de instrument som redan ingår i naturvårdslagen.

Bestämmelserna i propositionen mynnar alltså inte ut i ett privaträttsligt skadeståndssystem utan i en offentligrättslig skyldighet att ansvara

för åtgärder för att förhindra, begränsa och avhjälpa en betydande skada eller risken för en sådan.

Bestämmelserna rubbar på inte sätt grundpelarna i vår miljö rätt, exempelvis förbudet mot att förorena grundvatten och mark, utan de handlar om de åtgärder som ska vidtas när skadan är ett faktum. En skada enligt propositionen kan gälla mark eller vatten eller en med stöd av gemenskapslagstiftningen skyddad art eller skyddad naturlig livsmiljö. Med hänsyn till att syftet med bestämmelserna är att återställa miljön och naturvärdena i ursprungligt tillstånd när miljön eller naturens mångfald utsatts för betydande negativa förändringar, kommer de enligt utskottet att ha en förebyggande funktion och indirekt stärka skyddet, trots att de inte direkt ingriper i miljöns tillstånd eller naturens mångfald.

Eftersom det handlar om ett offentlighetsrättsligt ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, har bestämmelserna ingen koppling till lagen om ersättning för miljöskador (737/1994) men däremot nog till författningarna om förorening och förändring av miljön och de bestämmelser om förvaltningstvång som ingår i dem. I fråga om t.ex. föroreningsskador på mark är de gällande reglerna i miljöskyddslagen i sin nuvarande form fullgoda för att genomföra direktivet på den punkten. Sammantaget är den föreslagna lagstiftningen emellertid besvärlig, då det för att genomföra direktivet inte bara behövs en ny ramlag utan också ändringar i naturvårdslagen, miljöskyddslagen, vattenlagen, gentekniklagen och lagen om transport av farliga ämnen. Var och en av dessa lagar har sina egna definitioner på skada och sina egna särdrag.

Utgångspunkter för grunderna för avhjälpandeansvar och verkställighetsregler

Vår gällande lagstiftning föreskriver redan nu om skyldighet att återställa skador, men direktivets regler går i två hänseenden ännu längre; dels är såväl hjälpåtgärderna som begreppet skada mer omfattande, dels gäller avhjälpandeskyldigheten också arter och naturliga miljöer som är skyddade enligt habitatdirektivet (92/43/EEG) och fågeldirektivet (79/409/EEG). Utskottet

konstaterar att propositionen inte talar om återställande utan om hjälpåtgärder, eftersom återställande enligt vår lagstiftning har en snävare innebörd än direktivets åtgärder.

Skadan ska alltid vara betydande för att räknas som skada enligt direktivet. Skaderibban har lagts högt i direktivet och skadesituationer kommer därför sannolikt sällan att bli aktuella och då också innefatta olyckor och andra oförutsedda händelser. Uppfattningen bland dem som beredde propositionen var att skador som överskrider tröskeln för betydande skador kommer att vara sällsynta i Finland. Men när en skada sker, kan avhjälpandekostnaderna bli avsevärda till följd av att skadebegreppet också innefattar skador på naturresursfunktioner.

Definitionerna ingår i förslaget till ny ramlag, dvs. lagförslag 1 om avhjälpande av vissa miljöskador (nedan ramlag). Enligt 4 § 2 mom. i den lagen avses med naturresursfunktioner en naturresurs värdefulla effekter på andra naturresurser eller människor. Detta är en helt ny definition i vår lagstiftning. I propositionsmotiven (s. 32/I) står det att med en naturresurs värdefulla effekter "avses t.ex. bildande av marksubstanser och näringsämnenas kretslopp, råämnen som fås i naturen eller naturens inverkan på människans psykiska eller fysiska välbefinnande såsom rekreativsmöjligheter".

Ändamålet med de hjälpåtgärder som bestämmelserna gäller ska vara att återställa naturresurserna och naturresursfunktionerna till sitt ursprungliga tillstånd på det ställe där skadan skett, dvs. till tillståndet före skadan. Om detta inte är möjligt, ska man vidta kompletterande hjälpåtgärder på annan plats för att kompensera att det inte går att återställa det ursprungliga tillståndet, t.ex. anvisa ett område som lämpar sig som ny naturlig livsmiljö för en skyddad art vars naturliga livsmiljö förstörts. I andra hand kan åtgärder också sättas in på annat än de skadade naturresurserna. Dessutom ska förluster för naturresursen och naturresursfunktionen tillfälligt kompenseras tills de primära och de kompletterande hjälpåtgärderna har fått full verkan. Utskottet konstaterar att hjälpåtgärderna kan variera beroende på situationen, från aktiva hjälpåtgärder

gärder till naturlig återhämtning. När myndigheten överväger åtgärder ska den enligt 6 § i den föreslagna ramlagen beakta bl.a. skadans beskaffenhet, omfattning och allvar, möjligheten till naturlig återhämtning och kostnaderna för avhjälpande av skadan. Åtgärder som kostar oskäligt mycket i förhållande till nyttan får inte åläggas.

Utskottet är för en reglering som bygger på ett förvaltningstvångsförfarande. I ett sådant förfarande förbjuder myndigheten den som brutit mot bestämmelserna att fortsätta sitt lagstridiga agerande och kan samtidigt bestämma att hjälpåtgärder ska vidtas för att återställa miljön till sitt ursprungliga tillstånd. Det essentiella i bedömningen av bestämmelserna är att den uppfyller miljöansvarsdirektivets krav på effektivt genomförande och på rättssäkerhet och är så väl förenlig med systemet som möjligt. Utskottet poängterar också att när det nationella systemet för avhjälpandeansvar är striktare än i direktivet ska det faktiskt efterlevas. Reglerna i direktivet kan bli tillämpliga i vissa sällsynta fall och då ha en större räckvidd än de gällande bestämmelserna.

Oavsett skada är kriteriet för avhjälpandeansvar att verksamhetsutövaren har brutit mot lagen eller med stöd av den utfärdade förordningar eller föreskrifter. Det kan alltså inte handla om t.ex. att något brutit mot tillståndsbestämmelser eller försummat andra skyldigheter som myndigheten ålagt. Det krävs att handlingen varit lagstridig för att ett förvaltningstvångsförfarande ska kunna inledas, och därför kan ansvar i regel inte uppstå om verksamhetsutövaren hållit sig strikt till lagen och t.ex. följt tillståndsvillkoren. I propositionen föreslås dock ett undantag från ansvar till följd av lagöverträdelse. I 84 a § 2 mom. i miljöskyddslagen föreslås det att även i det fall att en naturskada har orsakats av en olycka eller något annat oförutsett, ska den behöriga myndigheten i ett förvaltningstvångsförfarande bestämma om avhjälpande av skadan, även om verksamhetsutövaren inte brutit mot lagen. Det kan också vara frågan om att man inte kunna förutse skadan och dess konsekvenser i

tillräcklig utsträckning och bereda sig för dem exempelvis i tillståndsförfarandet.

Den föreslagna lösningen är enligt utskottet motiverad, eftersom den gällande lagen i praktiken inte tillåter att tillstånd beviljas för verksamhet som förorsakar sådan betydande förorening av miljön som avses i direktivet. Enligt 42 § i miljöskyddslagen krävs för tillstånd att verksamheten, med beaktande av tillståndsvillkoren och var verksamheten är förlagd, inte i sig eller tillsammans med andra verksamheter medför t.ex. olägenhet för hälsan eller annan betydande förorening av miljön eller får sådana konsekvenser som förbudet mot att förorena mark eller grundvatten ska skydda mot. Men det kan hända att man i tillståndet inte har kunnat räkna med alla eventuella effekter, och följaktligen kan verksamheten ibland orsaka oförutsedda föroreningar.

Eftersom ansvaret är strikt, dvs. oberoende av oaksamhet, i de fall som kommer att omfattas av den föreslagna bestämmelsen i miljöskyddslagens 84 § 2 mom., jämkas kostnaderna i enlighet med 12 § i ramlagen. Verksamhetsutövaren behöver inte betala kostnaderna för att avhjälpa skadan till fullt belopp, om han eller hon visar att han eller hon handlat omsorgsfullt och skadan beror på ett utsläpp eller en händelse som överensstämmer med villkoren i verksamhetstillståndet eller något annat myndighetsbeslut eller de skyldigheter som lagstiftningen kräver i den skadeorsakande verksamheten har blivit fullgjorda. Enligt artikel 8 i miljöansvarsdirektivet får medlemsstaterna tillåta att verksamhetsutövaren befrias från att bära kostnaden för skador som den verksamhet tillståndet gäller har orsakat, om han kan visa att han inte har begått något fel eller någon försummelse. Utskottet ställer sig emellertid bakom propositionen på den punkten att tillåten verksamhet inte betyder befrielse från ansvar, eftersom skyldigheten att återställa skador är mycket sträng i vår nuvarande lagstiftning. Med hänsyn till detta är det viktigt att verksamhetsutövaren inte behöver bära kostnaden till fullt belopp i det fall att skadan beror på verksamhet som utövats exakt enligt tillståndet och verksamhetsutövaren kan visa att han eller hon

har handlat omsorgsfullt. En annan viktig faktor är den ovan refererade skyldigheten att bl.a. ta hänsyn till hur skäliga kostnaderna blir i förhållande till nyttan innan beslut om hjälpåtgärder fattas.

Naturskador som beror på miljöförstörande verksamhet leder enligt propositionen till avhjälpandeansvar oavsett direktivets begränsning visavi verksamheter och förorsakarens oaktsamhet. På denna punkt och då det gäller hur ansvaret påverkas av om verksamheten har tillstånd eller inte går genomförandet ett steg längre än direktivet. Utskottet ser det som motiverat, eftersom det skulle vara onaturligt att avgränsa olika påföljder av samma verksamhet på detta sätt då vår lagstiftning redan ålägger dem som bedriver miljöförstörande verksamhet ett mycket omfattande ansvar.

När det gäller transport av farliga ämnen har utskottet erfarit att de flesta betydande naturskadorna högst sannolikt kommer att vara trafikolycksrelaterade. Bestämmelserna i 12 kap. i miljöskyddslagen om ansvar för sanering av mark och grundvatten lämpar sig redan nu för föroreningar till följd av transporter. Ansvarsregler sitter illa i transportlagstiftningens systematik och därför föreslår regeringen nu att 84 a § i miljöskyddslagen ska tillämpas på avhjälpande av skador till följd av transport av farliga ämnen. Lösningen är acceptabel för utskottet.

Om en skada uppstått till följd av en trafikolycka som vållats av en tredje part, kan föraren befrias från kostnadsansvar med stöd av 11 § i den föreslagna ramlagen. På transportskador tillämpas även ramlagens 12 § om att en förare som visar att han eller hon har handlat omsorgsfullt inte ska svara för avhjälpandekostnaderna till fullt belopp, förutsatt att de skyldigheter som lagstiftningen kräver i den verksamhet som orsakat skadan har blivit fullgjorda. Observeras bör också att transport av farliga ämnen omfattas av obligatorisk trafikförsäkring, ur vilken man redan enligt de nuvarande bestämmelserna betalar ersättning för kostnaderna för att återställa förorenade områden. Samma regler gäller för spårtrafik. Försäkringarnas räckvidd kommer sannolikt att breddas så att de också omfattar ansvaret

i propositionen. Observera också att det redan finns en miljöskadeförsäkring som täcker den nya lagstiftningen. Genom att teckna en sådan kan verksamhetsutövaren på förhand bereda sig på kostnaderna för att avhjälpa skador.

Utskottet påpekar att de nya miljöansvarsbestämmelserna saknar sitt motstycke som komplement till vår existerande lagstiftning. De kommer att bli tillämpliga ytterst sällan, i samband med exceptionellt stora skador och ålägger då ett större ansvar för hjälpåtgärder. Bestämmelser om ansvar för återställande efter sedvanliga skador finns redan i lagstiftningen.

Skador på vatten och grundvatten

Miljöskyddslagens och vattenlagens främsta syfte i vattenvårdshänseende är prevention av olägenheter och skador på vattenmiljön. Syftet fullgörs företrädesvis genom ett system med förhandstillstånd, där man genom tillståndsvillkor försöker minimera de skador som verksamheten kan orsaka. Om verksamheten inte kan villkoras så att betydande negativa effekter för miljön inte kan uteslutas, kan tillståndet avslås helt. Båda lagarna har också bestämmelser om s.k. ovillkorligt tillståndshinder (42 § i miljöskyddslagen och 2 kap. 5 § i vattenlagen). I miljöskyddslagen finns dessutom bestämmelser om absolut förbud mot förorening av grundvatten och mark (7 och 8 §). System med förhandstillstånd avvärrer normalt sådana skador med betydande negativa effekter som avses i direktivet.

I artikel 2.1 punkt b i miljöansvarsdirektivet definieras skador på vatten som skador som har betydande negativa effekter på det berörda vattnets ekologiska, kemiska och/eller kvantitativa status och/eller ekologiska potential, enligt definitionen i vattenramdirektivet (2000/60/EG). Enligt direktivet bestäms såväl yt- som grundvattnets kemiska status huvudsakligen utifrån miljökvalitetsnormer. Med miljökvalitetsnorm avses den koncentration av farliga eller skadliga ämnen/kemikalier i vatten som inte bör överskridas. Minimikriteriet vid bedömning av skadans betydelse bör enligt miljöansvarsdirektivet vara koncentrationen/mängden av farliga eller skadliga ämnen.

När det gäller bedömningen av hur betydande föroreningen av vatten är, föreslås i propositionen en hänvisning i miljöskyddslagens 84 b § till 50 § 2 mom. i samma lag där det hänvisas till lagen om vattenvårdsförvaltningen (1299/2004). Genom hänvisningsbestämmelsen etableras följaktligen på lagnivå en koppling till de gällande reglerna om vattenstatus. Det innebär att när man i tillståndsprövningen bedömer vilka skador miljön kan utsättas för, ska man ta hänsyn till det som sägs i förvaltningsplanen om vattenstatusen och vattenanvändningen inom verksamhetens influensområde. Med detta har man normalt ansett att de miljömål som ställts upp för vattenvården i sig inte utgör ett hinder eller en förutsättning för att bevilja tillstånd utan i främsta hand har betydelse för bedömningen av om verksamheten kommer att förorena eller annars ha negativa effekter för miljön. Den sammankoppling som föreslås för att miljöansvarsdirektivet ska kunna genomföras är alltså på så vis lagteknisk att den inte rubbar principen i vattenvårdslagstiftningen att tillståndsvillkoren inte är direkt beroende av förvaltningsplanen.

Enligt förslaget till 84 b § i miljöskyddslagen och 21 kap. 3 c § 4 mom. i vattenlagen utfärdas genom förordning av statsrådet närmare bestämmelser om bedömningen av hur betydande en vattenförorening eller annan negativ förändring är och om vad som ska beaktas vid bedömningen. Tanken är att det på förordningsnivå närmare ska föreskrivas bl.a. om att koncentrationen av farliga eller skadliga ämnen i vattnet hör till de faktorer som ska vägas in när bedömningen av skadans betydelse bedöms. Dessa kriterier kommer i praktiken att utgöra ett slags kompletterande kriterier när den nuvarande definitionen på betydande förorening i miljöskyddslagen och på betydande negativ förändring i vattenlagen tillämpas.

Utskottet påpekar att bedömningen av om en skada på ytvatten är betydande eller inte alltid ska ske fallspecifikt, och att kvalitetsnormerna endast är en bland många faktorer som ska vägas in. I bedömningen ska också andra indikatorer på ekologisk status beaktas, som fiskbestånd och bottenmiljöer. Dessutom ska man titta på om

naturresursfunktionerna försämrats, t.ex. om skadan slagit mot rekreativsmöjligheterna. Skadebedömningen ska alltså i regel göras utifrån ett helhetsperspektiv, och en enskild omständighet som t.ex. det att kvalitetsnormen överskrids momentant inom ett snävt område får inte betraktas som en betydande skada eller negativ förändring. Men om föroreningen av ytvatten är betydande, kan det faktum att en enskild kvalitetsnorm överskrids utgöra ett starkt indicium på att det handlar om en skada enligt direktivet.

För att direktivet om skydd för grundvatten ska kunna genomföras, måste miljökvalitetsnormer upprättas även för grundvatten. Miljöministeriet håller för närvarande på att ta fram sådana normer. Kvalitetsnormerna för grundvatten är inte direkt tillämpliga vid bedömningen av om skador på grundvatten är betydande eller inte, eftersom de är avsedda att vara ett instrument för planering av vattenvården och för bedömning av om grundvattenstatusen är god. De kommer inte heller att användas som referens- eller målvärden för sanering, eftersom grundvattnet ska återställas till det ursprungliga tillståndet, m.a.o. det tillstånd som det skulle ha befunnit sig i om miljöskadan inte hade uppkommit.

Miljöskada

Allmänt

För att det ansvar som avses i direktivet ska kunna fullföljas måste vår lagstiftning kompletteras med en definition av naturskada. Begreppet naturskada finns inte i direktivet, som i stället talar om miljöskador. De definieras som skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer och har betydande negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för sådana livsmiljöer eller arter. Skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer är arter som avses i artikel 4.2 i fågeldirektivet eller förtecknas i bilaga I till det direktivet eller som förtecknas i bilagorna II och IV till habitatdirektivet, livsmiljöer för de arter som avses i artikel 4.2 i fågeldirektivet eller förtecknas i bilaga I till det direktivet eller som förtecknas i

bilaga II till habitatdirektivet, och de naturliga livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I till habitatdirektivet samt parningsplatser eller rastplatser för de arter som förtecknas i bilaga IV till habitatdirektivet.

Genomförandet bygger på en generös tillämpning av direktivets tillämpningsområde. Naturskador kan alltså ske både inom och utanför områden i nätverket Natura 2000. Under beredningen av propositionen gick man igenom livsmiljötyperna i bilaga I till habitatdirektivet och bedömde hur sannolikt det är att någon av dem utanför nätverket Natura 2000 utsätts för en sådan skada enligt miljöansvarsdirektivet att tröskeln överskrids för betydande negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus. Propositionen utgår från att det inte går att ange läget utanför Natura 2000 för sådana förekomster av naturtyper som är av betydelse med tanke på en gynnsam skyddsnivå och att det därför inte är motiverat att skapa en ny skyddsmekanism för sådana fall.

Nätverket Natura 2000 med förankring i habitat- och fågeldirektivet står som främsta garant för att de naturtyper och de vilda arter som gemenskapen anser viktiga och som förekommer i Finland har en gynnsam bevarandestatus. Men nätverket är bara ett instrument bland andra för att återställa eller bevara en gynnsam skyddsnivå och räcker inte alltid ensamt till för att nå syftet.

Naturvårdslagen 47 och 49 § täcker i sin nuvarande lydelse inte in alla arter som omfattas av miljöansvarsdirektivet och inte heller deras parningsplatser eller rastplatser eller naturliga livsmiljöer. Regler som bygger på ett förvaltnings-tvångsförfarande kräver att det i en bestämmelse eller ett beslut måste stå skrivet att det är förbjudet att förstöra eller försämra sådana livsmiljöer för att verksamhetsutövaren ska kunna åläggas avhjälpandeansvar. Ett formellt genomförande av direktivet kräver att hjälpåtgärder i förekommande fall kan sättas in på arter som omfattas av direktivet. Genom det föreslagna 5 mom. i 47 § i naturvårdslagen blir det möjligt att utnyttja skyddsmekanismen i den gällande 47 §, dvs. att utanför nätverket Natura 2000 skydda före-

komstplatsen för arter som ska skyddas enligt miljöansvarsdirektivet.

Av undersökningar att döma förekommer det i Finland vissa i bilaga II till habitatdirektivet förtecknade arter som sammantaget uppträder i liten omfattning och i form av koncentrerade delpopulationer i naturliga livsmiljöer med snäva gränser. En skada på en enda förekomst av dessa arter kan få avsevärda effekter för bevarandestatusen. Åtminstone flodpärlmussla, tjockskalig målarmussla, stor natebock, saimenvikare och sjönajas är sådana arter. De betydelsefulla förekomstplatserna utanför nätverket Natura 2000 för dessa arter beräknas omfatta högst några tusen hektar. Av dessa arter klassas alla utom den tjockskaliga målarmusslan redan nu som arter som enligt naturvårdsförordningen kräver särskilt skydd och som redan nu omfattas av gränsdragningsförfarandet enligt den gällande 47 §. Om förslaget antas, kommer myndigheternas uppgifter inte att öka särskilt mycket på denna punkt.

För förekomstplatsernas vidkommande är förutsättningen för att den valda modellen, dvs. tillämpning av existerande förvaltnings-tvångsförfaranden, ska kunna tillämpas att den som orsakat naturskadan gjort det genom att i sin yrkesverksamhet bryta mot lag, bestämmelser eller föreskrifter. Åläggandet enligt direktivet att avhjälpa skadan utfärdas då i beslutet om förvaltnings-tvång. Men för att någon ska kunna åläggas att avhjälpa en skada, måste det vara förbjudet att förstöra eller försämra artens förekomstplats.

Betydande skada enligt direktivet kan i fråga om t.ex. saimenvikare uppstå i samband med yrkesfiske när en fiskare av vårdslöshet eller oakt-samhet bryter mot det förbud att försämra förekomstplatsen som ingår i beslutet om gränser. Saimenvikarens viktigaste naturliga livsmiljöer finns inom nätverket Natura 2000. Observationer som gjorts på 2000-talet har avslöjat i snitt fem bon per år utanför nätverket. Artens parnings- och rastplatser är skyddade direkt genom 49 § i naturvårdslagen. Dessutom har saimenvikaren med stöd av 47 § i den lagen klassats som en art som kräver särskilt skydd. I ett beslut en-

ligt 3 mom. om skyddsgränserna kan förbud utfärdas mot att förstöra eller försämma förekomstplatser som är viktiga för saimenvikaren. Normalt kan artens parnings- och rastplatser ha vidare gränser än förekomstplatserna. Hur stor förekomstplatsen ska vara avgörs från fall till fall med beaktande av platsens läge och förhållanden inom området.

När det gäller saimenvikaren konstaterar utskottet att de regionala miljöcentralerna till följd av det nya 5 mom. i 47 § i lagförslag 2 blir tvungna att ta ställning till hur behovet att dra upp gränser för förekomstplatser utanför nätverket Natura 2000 förhåller sig till den yrkesmässiga verksamheten där. De eventuella besluten om gränser är därmed ett led i genomförandet av miljöansvarsdirektivet och exemplet visar att bestämmelserna indirekt stärker skyddet av naturens mångfald.

I och med att direktivets ansvarsregler endast gäller yrkesverksamhet, kan propositionen inte ingripa i det hot som fritidsfisket utgör för skyddet av saimenvikaren, utan skyddet måste ske med hjälp av de gällande bestämmelserna i naturvårdslagen och lagen om fiske.

På beredningen av gränsbeslut enligt det nya 47 § 5 mom. tillämpas ett normalt hörandeförfarande enligt förvaltningslagen och naturvårdslagen och parterna ska ges möjlighet att yttra sig innan frågan avgörs.

Den nya bestämmelsen breddar inte skyldigheten att tillämpa 65 och 66 om konsekvensbedömning och beviljande av tillstånd till förekomstplatser som skyddas av 47 § 5 mom. Inte heller behöver de skyddsåtgärder som habitatdirektivet kräver inom Natura 2000-områden genomföras där.

Utskottet påpekar att bestämmelserna om nätverket Natura 2000 inte på några som helst punkter kommer att utsträckas till att gälla skydd av arters förekomstplatser utanför nätverket.

Gynnsam bevarandestatus

Definitionen av naturskada hänger i miljöansvarsdirektivet samman med gynnsam bevarandestatus för skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer på det sätt som anges i artikel 2.

Definitionerna motsvarar definitionerna i artikel 1 i habitatdirektivet. Begreppet gynnsam bevarandenivå introducerades i formen "gynnsam skyddsnivå" i vår naturvårdslag redan 1996 då habitatdirektivet genomfördes. Utskottet poängterar att när det gäller gynnsam bevarandestatus håller sig de finskspråkiga reglerna för genomförande av miljöansvarsdirektivet till vedertagen terminologi enligt artikel 1 i habitatdirektivet.

Vad som ska räknas som gynnsam bevarandestatus bedöms separat för varje område. Enligt artikel 2.4 i direktivet bedöms statusen antingen inom den del av medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget, inom en medlemsstats territorium eller inom livsmiljöns naturliga utbredningsområde.

När det gäller naturlig livsmiljö är bevarandestatus lika med summan av de faktorer som påverkar en naturlig livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt. En naturlig livsmiljöns bevarandestatus anses gynnsam, när dess naturliga utbredning och de delar den täcker inom detta område är stabila eller ökande, den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns och sannolikt kommer att finnas kvar under en överskådlig framtid och bevarandestatusen för dess typiska arter är gynnsam.

För en arts bevarandestatus lyder definitionen: summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka dess populationers naturliga utbredning och mängd. En arts bevarandestatus anses gynnsam, när uppgifter om den berörda artens populationsdynamik visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin naturliga livsmiljö, artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom överskådlig framtid och det finns och sannolikt kommer att fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska kunna bevaras på lång sikt.

Vilka konsekvenser får regionförvaltningsreformen för den behöriga myndigheten?

Den nya lagstiftningen innebär nya uppgifter för miljöförvaltningen. De regionale miljöcentralerna ska svara för skadebedömningen enligt bestämmelserna om naturskador, besluta om gränser för förekomstplatser och undantag från dem och ha hand om tillsynen. Dessutom kommer de att vara förvaltningstvångsmyndigheter. Miljöcentralerna ska därtill ha åtminstone rollen som remissinstans i bedömningen av betydande föroring i vatten eller betydande förändringar i vattendrag och grundvatten. Enligt propositionsmotiven är mängden extra arbete svår att uppskatta exakt när man inte vet hur frekventa de skador som omfattas av bestämmelserna blir.

I och med reformen av regionalförvaltningen kommer de regionala miljöcentralerna och miljötillståndsmyndigheterna att placeras i de nya närings-, trafik- och miljöcentralerna. Efter reformen är närings-, trafik- och miljöcentralen behörig förvaltningstvångsmyndighet. För vattenlagen finns en egen förvaltningstvångsmyndighet, regionförvaltningsverket. I lagarna om de nya ämbetsverken är det tänkt att det ska stå att närmare bestämmelser om den regionala be-

hörigheten utfärdas genom förordning av statsrådet. Det innebär att ett specialuppdrag kan anförtros en namngiven närings-, trafik- och miljöcentral eller regionförvaltningsverket. Utskottet ser det som angeläget att miljöministeriet utreder om frågor som gäller hjälpåtgärder enligt miljöansvarsdirektivet hör till de särskilda uppgifter som behöver koncentreras.

Ansvarsreglerna lägger en ny uppgiftsbörda på miljöförvaltningen, låt vara att det faller sig naturligt att koppla reglerna till gällande lagar och procedurer och till användningen av förvaltningstvång. När en skada skett tvingas myndigheten i alla händelser att utifrån den gällande lagstiftningen överväga om det blir aktuellt med förvaltningstvång. Utskottet vill med enfaset betona att det måste finnas handlingskraft i miljöförvaltningen också efter regionförvaltningsreformen.

Förslag till beslut

Utskottet föreslår

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 21 april 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Rakel Hiltunen /sd
Tanja Karpela /cent
Timo Kaunisto /cent
Timo Korhonen /cent
Merja Kuusisto /sd

Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Sari Sarkomaa /saml
Janne Seurujärvi /cent
Kimmo Tiilikainen /cent
Oras Tynkkynen /gröna
Pauliina Viitamies /sd (delvis)
ers. Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos..