

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om anmälan av näringsinrättningars miljöuppgifter och inrättande av en portal för industriutsläpp (utsläppsportalförordningen)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 5 april 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om anmälan av näringsinrättningars miljöuppgifter och inrättande av en portal för industriutsläpp samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 16 juni 2022

Miljö- och klimatminister Maria Ohisalo

Konsultativ tjänsteman Juha Lahtela

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA
1.6.2022

EU/2022/0450

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM RAPPORTERING AV MILJÖUPPGIFTER FRÅN INDUSTRIANLÄGGNINGAR OCH INRÄTTANDE AV EN PORTAL FÖR INDUSTRIUTSLÄPP (UTSLÄPPPORTALFÖRORDNINGEN)

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen gav den 5 april 2022 ett förslag COM(2022) 157 final, om rapportering av miljöuppgifter från industrianläggningar och inrättande av en portal för industriutsläpp. Till förslaget hör kommissionens konsekvensbedömningsrapport SWD(2022) 111 final.

Det har utfärdats en förordning om rapportering av utsläpp från industrianläggningar och en del andra funktioner och om avfallsöverföring (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG, E-PRTR-förordningen). Det har verkställts genom protokollet (Kievprotokollet) som gäller FNs ekonomiska kommission för Europas Århuskonvention om utsläpp och överföring av föroreningar. Medlemsstaterna lämnar årligen in en anmälan till kommissionen som innehåller uppgifter om utsläpp och överföringar som respektive verksamhetsutövare för industrins anläggningshelheterna lämnat in om anläggningshelheten. Efter detta publicerar kommissionen uppgifterna på en offentlig webbplats med understöd av Europeiska miljöbyrån.

Kommissionen föreslår att den nuvarande E-PRTR-förordningen ersätts med en ny förordning. Bakom förslaget står Europeiska unionens gröna giv (COM(2019) 640 final). Förslaget till förordning är även kopplat till meddelandet från Europeiska kommissionen den 12 maj 2021 om en handlingsplan med sikte på nollförorening av luft, vatten och mark (COM(2021) 400 final) vars syfte är att uppdatera EU:s regler om industriutsläpp för att styra industrin mot en långvarig grön övergång. Man strävar efter att enhetliggöra regleringen om utsläpp så att den bättre överensstämmer med målen i klimat- och energipolitiken och politiken för cirkulär ekonomi. Tillsammans med förslaget till förordning gav kommissionen ett förslag om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar av miljön) (industriutsläppsdirektivet) (COM(2022) 156 final). Till förordningsförslagets tillämpningsområde hör verksamheter enligt det reviderade direktivet om industriutsläpp utökade med vissa andra verksamheter. Industriutsläppsdirektivet har ansetts vara medlemsstaternas bästa gemensamma sätt att minska utsläppen med övervakningsförfaranden på förhand och i efterhand, som gradvis minskar föroreningarna från EU:s största industrianläggningar och djurskydd samtidigt som de jämlika konkurrenskraftiga verksamhetsförutsättningarna bevaras.

2 Förslagets syfte

Syftet med förslaget till förordning är att underlätta uppföljningen av åtgärderna för att minska utsläpp genom att öka den allmänt tillgängliga informationen om anläggningarnas verkliga prestanda. Kommissionens ändamål är att förenhetliga tillämpningsområdet för industriutsläppsdirektivet och E-PRTR-förordningen så att de bättre sammanflätas och deras verkställande under-

lättas. De uppgifter som den nuvarande E-PRTR-förordningen förutsätter sammanställs i Finland i tillsyns- och belastningsandelen (YLVA) i miljöskyddets datasystem enligt kommissionens genomförandebeslut (2019/1741/EU om fastställande av format och periodicitet för uppgifter som medlemsstaterna ska göra tillgängliga vid rapporteringen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG) och lämnas elektroniskt in till kommissionen. Kommissionen publicerar uppgifter enligt industriutsläppsdirektivet och E-PRTR-förordningen på samma Europeiska miljöbyråns webbtjänst (Industrial Emissions Portal). Inom EU finns det cirka 34 000 och i Finland 923 funktioner som omfattas av den gällande förordningens tillämpningsområde.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 De viktigaste förslagen

Kommissionen föreslår att E-PRTR-förordningen ersätts med en ny förordning. Syftet med kommissionens förslag är att en utsläppsportal ska ge mer omfattande information på EU-nivå om verksamheter som medför risk för förorening av miljön samt om deras utsläpp och avfall. Målet med reformen är att förenhetliga skyldigheterna i förordningen med rapporteringsskyldigheterna i andra bestämmelser och att ställa de uppgifter som rapporteras i förhållande med industriella funktioner och andra funktioners verksamhetsuppgifter.

Med förslaget till förordning utvidgas och preciseras medlemsstaternas rapporteringsskyldigheter om industrianläggningar, djurstallar, vattenbruk och deras utsläpp. Genom förordningen föreskrivs om innehållet i och utformningen av portalen för industriutsläpp som genomförs som nättjänst, om medlemsstatens skyldighet att för sin del se till att de uppgifter som ska rapporteras offentliggörs samt preciseras medlemsstatens skyldighet att föreskriva om påföljder vid brott mot nationella bestämmelser som antagits med stöd av förordningen.

Genom förordningen genomförs kraven i Kievprotokollet till Århuskonventionen om register över utsläpp och överföring av föroreningar, vilka har satts i kraft i Finland genom förordning (FördrS 22/2009).

Utvidgning av tillämpningsområdet

Enligt gällande förordning finns det 923 rapporteringsskyldiga anläggningsenheter med 1 303 funktioner i Finland. Enligt förslagen kommer uppgifterna som ingår i industriutsläppsregistret att samlas för funktionerna enligt bilagorna till industriutsläppsdirektivet. I dagsläget finns det 1 300 verksamheter vid 910 anläggningar i Finland. I och med utvidgningen av tillämpningsområdet för direktivet om industriutsläpp ökar också antalet verksamheter som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Rapporteringsskyldiga är dessutom förbränningsanläggningar med en förbränningseffekt på minst 20 MW, men under 50 MW (en ökning med cirka 60 förbränningsanläggningar) och anläggningar med en produktionskapacitet på 100–1 000 ton fisk eller skaldjur per året (en ökning med 100–200 fiskuppfödning- eller fiskodlingsanläggningar). Den viktigaste förändringen i Finland är att rapporteringsskyldigheten enligt förslaget omfattas till cirka 1 700 djurskydd (uppfödning av nötkreatur, grisar eller fjäderfä då antalet djurenheter är minst 150: 1 624 enheter; Kombinationsgårdar med sammanlagt minst 150 nötkreaturs-, gris- eller fjäderfäenheter: 84 gårdar). Enligt gällande E-PRTR-förordning är 136 förbränningsanläggningar med en förbränningseffekt på över 50 MW, 174 fjäderfäuppfödninganläggningar, 98 svingårdar och två fiskuppfödning- eller fiskeodlingsanläggningar rapporteringsskyldiga. Om förslaget till förordning genomförs ökar antalet rapporteringsskyldiga från 1303 till cirka 2 500.

Enligt förslaget till förordning läggs information om vatten-, energi- och råvaruförbrukningen samt produktionsmängden, antalet anställda och verksamhetstid samt uppgifter om olyckor som orsakat utsläpp till de uppgifter som rapporteras. Förslaget innehåller även en del närmare bestämmelser om hur uppgifterna samlas in och lämnas in till behörig myndighet.

Påföljder vid verksamhet mot förordningen

Medlemsstaten ska reglera om påföljder för verksamhet mot bestämmelserna i förordningen. Påföljderna ska vara effektiva, proportionerliga och varnande och medlemsstaterna ska på alla sätt och vis verkställa de nödvändiga åtgärderna.

Påföljderna ska vara åtminstone böter vars storlek fastställs enligt den omsättning en juridisk person eller den inkomst en fysisk person som gör sig skyldig till en förbrytelse har. Boten ska räknas ut så att den effektivt avlägsnar den ekonomiska fördel som erhålls genom att bryta mot förordningen. Storleken på boten ska öka då situationen i strid med bestämmelserna upprepas.

Då man reglerar om påföljderna ska man beakta karaktären på gärningen, dess allvarighet och omfattning, om det är frågan om en uppsåtlig gärning eller en försummelse samt förbrytelsens inverkan på befolkningen eller miljön, med tanke på det högklassiga skyddet för hälsa och miljö som är målet.

Medlemsstaterna ska fastställa metoder för att förhindra och upptäcka de överträdelser som det hänvisas till ovan.

Övriga förändringar

Enligt förslaget till förordning kan medlemsstaten bestämma att för verksamhetsutövarens del fastställa de utsläpp i luft, vatten och mark som orsakas av en ändamålsenlig verksamhet vid djurskydden och fiskeodlingarna. Medlemsstaten lämnar in informationen till kommissionen på samma sätt som för övriga verksamhetsutövare.

Medlemsstaterna ska systematiskt publicera de uppgifter som avses i förordningen om verksamheterna och deras utsläpp och överföringar av avfall så att uppgifterna är tillgängliga för allmänheten på internet och utan att begränsa de registrerade användarnas tillgång, dock utan att bryta mot de undantag som bestäms i artikel 4(1) och (2) i Europaparlamentets och rådets direktiv 90/313/EEG om rätt att ta del av miljöinformation. Undantagen gäller främst konfidentialiteten hos kommersiella eller industriella uppgifter och personuppgifter. Den nuvarande E-PRTR-förordningen innehåller ingen skyldighet att publicera informationen på datanätet, men Kievprotokollet innehåller denna skyldighet och de undertecknade staterna har förbundit sig vid att göra så.

I kommissionens förslag fastställs strukturen för och innehållskravet i unionens nättjänst för förordningens tillämpningsområde och för att visa utsläppen från den industri som förordningen reglerar och om kombination av uppgifterna samt bestämmelser om insamlingen av uppgifter som hör till saken.

I den förslagna förordningen åläggs medlemsstaterna att bestämma om en tid inom vilken verksamhetsutövarna ska rapportera utsläppen i luft, vatten och mark samt överföringar av avfall utanför anläggningsområdet till behöriga myndigheter. De uppgifter verksamhetsutövarna rapporterar ska vara av god kvalitet samt exakta, omfattande, enhetliga och pålitliga. Exaktheten har lagts till i definitionerna och betonar de behöriga myndigheternas roll och uppdrag.

Förordningen ska tillämpas från och med den 1 januari 2026.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Rättslig grund

Det huvudsakliga syftet med kommissionens förslag är att skydda miljön och människornas hälsa. Förslagets rättsliga grund är artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt (EUF-fördraget) (miljö). Europaparlamentet och rådet fattar beslut om förslaget i sedvanlig lagstiftningsordning efter att ha hört både ekonomi- och socialkommittén och regionkommittén för att genomföra de miljömål som avses i artikel 191 i EUF-fördraget. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Genom förslaget strävar man efter att nå de mål som nämns i artikel 191, punkt 1 samt målen i artikel 2 och det beaktar de utgångspunkter och begränsningar som nämns i punkterna 3 och 4.

Statsrådet anser att den rättsliga grund som framställts med tanke på förslagets huvudsakliga mål och innehåll är ändamålsenlig i kommissionens förslag. Vid förhandlingarna ska dock de frågor som nämns nedan bedömas och förtydligas bl.a. i fråga om påföljderna.

Subsidiaritetsprincipen

I kommissionens förslag konstateras det att sprider sig utsläppen i miljön över statsgränserna så de behöver sammanställas på unionsnivå med enhetliga metoder för att man ska kunna granska och jämföra utsläppen ur samma utgångspunkter. Även för att säkerställa en enhetlig verksamhet och tillämpning av skyldigheterna behövs reglering av rapporteringen av utsläppsuppgifterna på EU-nivå. Jämförbarheten hos utsläppen förutsätter dessutom användning av enhetliga metoder. Då målen i förslaget bättre är tillgängliga på EU-nivå följer det av subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen att det är ändamålsenligt att genomföra förslagets åtgärder på EU-nivå.

För att säkerställa en jämlik verksamhet är det nödvändigt att samla in utsläppsuppgifterna på ett enhetligt sätt och jämförbart göra dem tillgängliga för medlemsstaternas medborgare. Då utsläppen från industrianläggningarna sprids över statsgränserna är det nyttigt att sammanställa uppgifterna om dem i ett datalager som täcker unionen. Statsrådet anser utifrån ovan nämnda att kommissionens förslag överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen

I motiveringarna till förordningsförslaget har kommissionen gett sin syn på förenligheten med proportionalitetsprincipen. En konsekvensbedömning har gjorts om förslaget där man har behandlat konsekvenserna av alla de förändringar som presenteras i förordningsförslaget. En kvalitativ och kvantitativ bedömning har visat att förslagen är proportionerliga i förhållande till målet, förslagets samhälleliga fördelar är alltså betydligt större än kostnaderna för ändringarna. I motiveringarna till förslaget till förordning anser kommissionen att fördelarna som nås med tillgängligheten till information och medborgarnas möjligheter att delta är betydande i jämförelse med systemets relativt låga kostnader. Enligt förslaget upphör skyldigheten enligt den gällande förordningen att rapportera verkställandet av förordningen till kommissionen.

Statsrådet anser att åtgärderna i förslaget utifrån konsekvensbedömningen och motiveringarna till förslaget till förordning inte är överdimensionerade för att nå målen i fördraget och åtgärderna i förordningen står i relation till målen.

Överföring av lagstiftningsbefogenheter

Förslaget till förordning innehåller befogenhet att anta delegerade akter som kommissionen delegerat i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget i fråga om ändring av bilagorna till förordningen. I bilaga I anges de verksamheter som förordningen ska tillämpas på och i bilaga II de föroreningar och tröskelvärden över vilka utsläppen ska anmälas.

När det gäller bilagorna II och III till den gällande förordningen (utsläpp och tröskelvärden för utsläpp samt rapporteringsform) har kommissionen getts befogenhet att anta delegerade akter för att anpassa bilagorna till den vetenskapliga och tekniska utvecklingen och till ändringarna i det protokoll som godkänts av partsmötet för Kievprotokollet.

Enligt förslaget till förordning överförs till kommissionen befogenheter att ge en delegerad bestämmelse som lägger till verksamheter som har rapporteringsskyldiga funktioner i bilaga I, om någon industriell- eller jordbruksverksamhet har haft eller förväntas ha konsekvenser på hälsa eller miljö särskilt på grund av sina utsläpp och sin användning av naturresurser.

I förslaget till förordning blir kommissionen överförd befogenhet att lägga till utsläpp som ska rapporteras i förordningens bilaga II och som inverkar på miljön eller hälsan, särskilt de utsläpp som har räknats upp i grundvattendirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring) och om miljökvalitetsnormer i direktivet inom vattenpolitikens område (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG). Dessutom överförs till kommissionen befogenheter att anpassa en lista på utsläpp enligt bilaga II som har räknats upp som prioriterade ämnen enligt direktiv 2000/60/EG (ramdirektivet för vattenpolitiken) och enligt direktivet om miljökvalitetsnormer, eller som enligt REACH-förordningen orsakar särskilt stor oro eller som har gränsvärden och andra begränsningar enligt direktivet om luftkvalitet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa), tungmetalldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften) och enligt grundvattendirektivet.

Kommissionen överförs även befogenheter att fastställa tröskelvärdena för rapportering av utsläpp enligt bilaga II som orsakas av verksamheter enligt bilaga I då målet är att 90 procent av utsläppen i luft, vatten och mark ska bli rapporterade. Tröskelvärdet kan vara noll om det är frågan om en förening som är särskilt farlig mot miljön eller hälsan.

Till kommissionen delegeras också befogenheter att till bilaga II till förordningen foga utsläpp som påverkar miljön eller hälsan för rapportering om utsläpp från en eller flera källor för diffusbelastning, vid behov med hjälp av internationellt godkänt förfarande, om kommissionen konstaterar att det inte finns uppgifter om de utsläpp som orsakas av källorna för diffus belastning.

Innan kommissionen ger en delegerad bestämmelse ska den konsultera sakkunniga utsedda av medlemsstaterna enligt avtalet mellan organen (avtal mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning, 13.4.2016).

Delegering av genomförandebefogenheter

Enligt förslaget ska kommissionen ges befogenhet att genom förandeakter fastställa uppgifter om och format för medlemsstaternas elektroniska anmälningar.

Genomförandeakterna ska antas genom ett granskningsförfarande enligt artikel 5 i förordning (EU) N:o 182/2011 (den s.k. kommittéförfarandeförordningen).

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för lagstiftningen

Förslaget till förordning har konsekvenser för lagstiftningen i Finland. Straffbestämmelserna om verksamhetsutövarnas anmälningsskyldighet enligt E-PRTR-förordningen (artikel 5), rapportering av utsläpp i marken (artikel 6) och försummelse av kvalitetssäkringen av anmälningspliktig information (artikel 9.1) ingår i 225 § i miljöskyddslagen (527/2014). I nuläget finns det inte någon lagstiftning om genomförande som hänför sig till de övriga kraven i E-PRTR-förordningen.

Påföljder

I artikel 17 i förordningsförslaget, som gäller påföljder, förblir det i viss mån oklart om det uttryckligen är fråga om straffrättsliga påföljder eller om administrativa påföljder kan komma i fråga. Det ska dock inte vara möjligt att i EU-förordningen föreskriva eller ålägga medlemsstaterna att föreskriva om straffrättsliga påföljder. Beroende på valet mellan medlemsstaterna kan således administrativa eller straffrättsliga påföljder komma i fråga. I Finland har man i tiden stannat för straffrättsliga påföljder som valts vid genomförandet av E-PRTR-förordningen, även om EU-förordningen i fråga inte förpliktar till detta. Enligt statsrådets uppfattning ger artikel 17 om påföljder i förordningsförslaget medlemsstaterna i likhet med E-PRTR-förordningen prövningsrätt i fråga om vilken typ av påföljder de vill föreskriva.

Av bestämmelserna om administrativa påföljder i förordningsförslaget kan t.ex. följa att myndigheten ska kunna påföra administrativa påföljder såsom påföljdsavgifter för överträdelse av bestämmelserna. Miljöskyddslagen innehåller inga administrativa påföljder och införandet av dem i miljöskyddslagen innebär en betydande ändring jämfört med nuläget. Vid valet av påföljdstyp ska också förbudet mot dubbel straffbarhet beaktas.

Ett straff enligt 225 § i miljöskyddslagen för underlåtenhet att iaktta E-PRTR-förordningen och för andra gärningar som sanktioneras i den paragrafen är bötesstraff. Om man vid genomförandet av artikel 17 i förordningsförslaget kommer fram till dessa redan valda straffrättsliga påföljder, bör straffbestämmelsen enligt en preliminär bedömning uppdateras så att den på ett exakt och noggrant avgränsat sätt täcker de försummelser av skyldigheter som följer av förordningsförslaget. Detta alternativ för genomförande medför dock utmaningar på grund av att den i förordningsförslaget avsedda sanktionsavgiften för juridiska personer, dvs. samfundsbot, i Finland kan dömas ut endast för gärningar som är straffbara enligt strafflagens 9 kap. (9 kap. 1 § i strafflagen). Den kan alltså inte användas i fråga om bötesstraff som grundar sig på miljöskyddslagen. Dessutom är grunden för bestämmande av böter för juridiska personer enligt förslaget till förordning över huvud taget främmande i det finska straffsystemet, eftersom samfundsboten i nuläget inte grundar sig på den juridiska personens omsättning. Samtidigt behandlar Europaparlamentet och rådet dock ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsliga åtgärder till skydd för miljön och om ersättande av direktiv 2008/99/EG, som innehåller ett liknande förslag.

Systemet med dagsbot i samband med bötesstraff för fysiska personer i Finland liknar det system som avses i förslaget till förordning. Skyldigheten att beräkna böternas nivå så att den eliminerar den ekonomiska vinningen av förseelsen hos den som är ansvarig för förseelsen gör bötesstraffet till sin karaktär likadant som en förverkandepåföljd. En sådan kombination av konfiskation och straff avviker från det finländska påföljdssystemet. Ekonomisk vinning av ett brott döms förverkad i Finland med stöd av 10 kap. i strafflagen. Förverkandepåföljd betraktas inte som ett straff i Finland.

På basis av det som sagts ovan innehåller de skyldigheter i förordningsförslaget som hänför sig till påföljder element som inte direkt kan anpassas till det finländska påföljdssystemet och som medför sådana ändringsbehov i gällande lagstiftning som är svåra att genomföra.

Övriga krav

Förslaget till förordning innebär att det i miljöskyddslagen ska fastställas de behöriga myndigheter och tidsfrister för EU-rapporteringen och den insamling av uppgifter som den förutsätter som avses i förslaget till förordning samt föreskrivas om skyldigheten att offentliggöra de uppgifter som ska rapporteras i det allmänna datanätet.

Ekonomiska konsekvenser

Gruppen rapporteringsskyldiga funktioner och verksamhetsutövare utvidgas särskilt till en stor mängd innehavare av djurskydd (1 700) samt till fiskuppfödare (100–200) samt till medelstora förbränningsanläggningar (60). Inom hela unionens område uppskattas de administrativa kostnaderna för verksamhetsutövarna vara cirka 63 miljoner euro för i huvudsak övervakning av utsläppen och rapportering av uppgifter. Kostnaderna för myndigheterna uppskattas vara 4,1 miljoner euro, som består av sammanställning, verifiering, administration och rapportering av uppgifterna samt av eventuella förvaltningsåtgärder. I Finland är funktionerna tillstånds eller registreringsskyldiga enligt miljöskyddslagen och rapporterar den belastning de orsakar till tillsynsmyndigheten. I verkställandet av förordningen är det främst frågan om ändringar i tillsyns- och belastningsdelen i miljöskyddets datasystem, granskningar av de uppgifter som införs i det, automatiseringar av sammanställningen och vidarebefordringen av de uppgifter som samlas samt en publikation av uppgifterna på internet enligt den nya förordningen. Kostnaderna för verksamhetsutövarna uppskattas vara rätt små och främst bestå av att man måste lägga till en del uppföljningsanordningar på anläggningarna och av den extra tid som går åt till rapporteringen. Denna tid uppskattas vara 1–2 timmar per år. I myndigheternas verksamhet betonas säkerställandet av exaktheten hos de uppgifter som verksamhetsutövarna lämnar in och rådgivningen till verksamhetsutövarna i början då förordningen börjar tillämpas.

Miljökonsekvenser

Enligt kommissionen förordningen har inga direkta konsekvenser på miljön. Uppgifterna om utsläpp och överföringar av avfall öppnar upp en möjlighet att analysera den belastning branscherna och verksamheterna orsakar och bedöma verksamheternas utsläpp i förhållande till produktionen. Uppgifterna om material-, vatten- och energiförbrukning bidrar till bedömningen av resurseffektiviteten. Utsläppsuppgifterna hjälper även kommissionen med att bedöma hur handlingsplanen för nollförorening av luft, vatten och jordmån förverkligas. Att utsläppsuppgifterna är offentliga bidrar i sin tur till att minska utsläppen för de funktioner som tillhör förordningens tillämpningsområde.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Innehållet i förslaget till förordning är av betydelse med tanke på vissa bestämmelser i grundlagen, vilket bör beaktas vid förhandlingarna. Utifrån regleringen i förslaget till förordning ska industrins utsläppsuppgifter tillställas medborgarna via det allmänna informationsnätet i mer omfattande utsträckning än tidigare både på EU-nivå och i medlemsstaterna. Därmed genomför förslaget till förordning verkställandet av rätten att få information enligt offentlighetsprincipen i 12 § 2 mom. i grundlagen, den offentliga maktens skyldighet att verka för att tillförsäkra alla en synd miljö och möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön enligt 20 § 2 mom. i grundlagen samt den enskildes rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling enligt rättsstatsprincipen enligt 2 § 2 mom. i grundlagen.

Bestämmelserna som gäller påföljderna i förslaget till förordning har en koppling till den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagen som ska beaktas även då EU-lagstiftning verkställs. Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Den straffrättsliga legalitetsprincipen innehåller ett särskilt krav som riktas mot lagens exakthet. Enligt den ska brottsrekvisitet anges med tillräckligt exakthet i lagen så att det utifrån ordalydelsen i lagen går att förutse, huruvida en gärning eller en försummelse är straffbar. Till den straffrättsliga legalitetsprincipen hör även att den nationella regleringen vid verkställandet av EU-lagstiftningen ska följa utgångspunkterna för regleringen av de nationella påföljderna. Enligt strafflagens proportionalitetsprincip ska straffet stå i proportion till de reglerade straffen för övriga brott. Den föreslagna straffbestämmelsen, som påminner om förverkandepåföljden, är av betydelse också med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen.

7 Ålands behörighet

Förslaget gäller natur- och miljövard och hör därmed enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1991/1144) till landskapet Ålands lagstiftningsmakt. Ålands landskapsregering har avgett ett utlåtande om förslaget till direktiv den 24 maj 2022. Landskapsregeringen ställer sig allmänt positiv till kommissionens förslag och dess mål. Landskapsregeringen fäster uppmärksamhet vid att den administrativa bördan ska stå i proportion till den nytta som eftersträvas och att påföljderna ska vara proportionerliga.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner

Råets miljöarbetsgrupp har börjat behandla direktivförslaget den 2 maj 2022.

Ännu finns ingen vetskap om Europaparlamentets behandlingstidtabell.

9 Nationell behandling av förslaget

Statsrådets skrivelse har beretts av miljöministeriet i samarbete med behöriga ministerier. Utkastet behandlades under miljösektionens (EU23) möte den 22 april 2022 och under sektionen för jordbruk och livsmedels (EU18) möte den 28 april 2022. Utskottet behandlades i miljösektionens skriftliga förfarande den 24–25 maj 2022. I beredningen av skrivelsen har deltagit de ministerier (ANM, JSM och JM) som är centrala i frågan.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig allmänt taget positivt till förslaget till förordning. Statsrådet stöder förslaget om att förbättra informationserhållandet om de industriella funktionernas och jordbrukets utsläpp och effektivisera publikens tillgång till information. Statsrådet stöder en utvidgning av rapporteringsskyldigheten och ett förenhetligande med industriutsläppsdirektivet. I det fortsatta arbetet ska man säkerställa att de föreslagna förändringarna de facto förbättrar medborgarnas rätt att få information i förhållande till de administrativa kostnaderna.

Överföring av behörighet

I förslaget till förordning överförs kommissionen behörighet i fem år att ändra listan på rapporteringsskyldiga verksamheter samt de utsläpp som ska rapporteras och tröskelvärdena för dessa. Statsrådet anser att man förhåller sig reserverat till överföringen av lagstiftningsbefogenheten till kommissionen vad gäller bilaga I, eftersom det är frågan om centrala krav i förordningen som ska regleras enligt sedvanligt lagstiftningsförfarande. Vad gäller utvidgningen av tillämpningsområdet kan statsrådet dock granska en mer noga avgränsad delegerad lagstiftningsbefogenhet till kommissionen än den som avses i förslaget till förordningen, om detta visar sig vara motiverat vid vidare förhandlingar. Statsrådet anser att det i ändringen av bilaga I till förslaget till förordning skulle finnas möjlighet att inte bara lägga till utan även avlägsna verksamheter från rapporteringsskyldigheten. Att ändra tröskelvärdena för utsläpp och avfall i bilaga II kan vara flexibelt utifrån naturvetenskaplig och medicinsk information samt eventuella ändringar i unionens övriga lagstiftning och Kievprotokollet. Statsrådet anser att man kan förhålla sig positivt till en överföring av lagstiftningsbefogenheterna för bilaga II.

Dessutom anser statsrådet att den föreslagna delegeringen av befogenheter beträffande de anmälningar som medlemsstaterna ska göra till kommissionen är ändamålsenlig.

Påföljder

Statsrådet anser att det i skyldigheterna gällande förslagets påföljder ingår element som inte direkt kan anpassas till det finländska påföljdssystemet. Statsrådet förhåller sig reserverat till de detaljerade förslagen rörande påföljder, särskilt angående ett bötesstraff som liknar en förverkandepåföljd samt böter som meddelas juridiska personer och botens grunder, eftersom det är frågan om förbrytelser mot inlämnandet av uppgifter. Under de vidare förhandlingarna ska dessa skyldigheter utredas och utvärderas närmare och man ska säkerställa att ett nationellt spelrum tillåts för skyldigheterna i fråga och att de gärningar som är straffbara nationellt kan fastställas med den exakthet som den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter. I den fortsatta beredningen ska man även säkerställa att den slutliga förordningen inte innehåller förpliktelser som står i strid med grundläggande beslut i den nationella rättsordningen och att förslagen till påföljder är enhetliga med förslaget till miljöbrottsdirektiv och dess vidare beredning. Även de administrativa sanktionernas nödvändighet och lämplighet för miljöskyddslagens helhet bör bedömas i den fortsatta beredningen.

Övriga ärenden

Enligt skyldigheten att vara konsekvensmedveten i 6 § i miljöskyddslagen ska verksamhetsutövaren känna till verksamhetens konsekvenser för miljön, verksamhetens risker för miljön och hanteringen av dem samt möjligheterna att minska verksamhetens negativa miljöpåverkan. I den föreslagna förordningen ingår en möjlighet för medlemsstaterna att om de så vill fastställa och rapportera utsläppen från de djurskydd och fiskeodlingsanläggningar som tillhör förordningens tillämpningsområde. Statsrådet anser att det trots verksamhetsutövarnas skyldighet att

vara konsekvensmedvetna i vissa fall kan behövas att medlemsstaten om den så önskar kan fastställa och rapportera djurskyddens och fiskeodlingsanläggningarnas utsläpp för verksamhetsutövarens del.

Statsrådet anser att man i beredningen av förordningen ska säkerställa att förslaget till industriutsläppsdirektiv beaktas för att säkerställa att bestämmelsernas tillämpningsområden är kongruenta och för att underlätta verkställandet.