

Miljöutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen (RP 8/2017 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Katariina Haavanlammi, miljöministeriet
- specialsakkunnig Jussi Airaksinen, miljöministeriet
- direktör Raija Aaltonen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- jurist Nelli Tikka, Finlands Kommunförbund
- jurist Minna Ojanperä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- miljöjurist Pasi Kallio, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands näringsliv rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att miljötillståndsförfarandet ska förenklas genom lindrigare miljö-tillståndsplikt för anläggningar som ingår i den nationella anläggningsförteckningen. Det föreslås att tillståndsplikten ska avskaffas helt för verksamheter med ringa miljöeffekter ur ett allmänt perspektiv, såsom pelletpressning, fanerfabriker, tvättinrättningar där textilier tvättas med vatten och helikopterflygplatser för räddningsverksamhet. Enligt förslaget ska nuvarande tillståndspliktiga permanenta betongstationer och fabriker som tillverkar betongprodukter samt också andra distributionsstationer för flytande bränslen än distributionsstationer för bränsle som används i motordrivna fordon eller motorbåtar överföras till registreringsförfarandet. Därvid ska bestämmelser om miljöskyddskraven för dessa verksamheter utfärdas genom förordning av statsrådet. Dessutom föreslås det att den på förbrukningen av lösningsmedel baserade tröskeln för tillståndsplikt för vissa verksamheter som använder flyktiga organiska lösningsmedel ska höjas och verksamheterna överföras till registreringsförfarandet. Vidare föreslås det att de överlappande tillståndsplikterna för vissa verksamheter ska gallras bort.

Betänkande MiUB 3/2017 rd

Det kan trots det komma att krävas tillstånd för de verksamheter som avses i förslaget med stöd av de allmänna tillståndsgrunderna enligt miljöskyddslagen eller bestämmelsen om tillståndsplikt i grundvattenområden.

Samtidigt föreslås vissa preciseringar i tillståndsplikten för djurstallar. Gränsen för tillståndsplikt vid dikohållning och grunderna för hur tillståndsplikten bestäms ska ändras. Definitionen av tillståndsplikten för djurstallar med olika djurarter och produktionsdjur av olika ålder ska förtydligas.

För att göra miljö tillståndsförfarandet smidigare föreslås det i propositionen att det till lagen ska fogas förvaltningslagskompletterande bestämmelser om myndighetsrådgivning i samband ansökan om tillstånd. Rådgivningen ska ges på begäran av den sökande, avgiftsfritt och via de elektroniska datasystemen.

Propositionen hänför sig till den tredje fasen av revideringen av miljöskyddslagen, som genomförs etappvis, och det däri ingående förslaget till lagändring avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Det huvudsakliga syftet med regeringens proposition är att lindra miljö tillståndsplikten, bl.a. genom att slopa tillståndsplikten för vissa verksamheter och överföra dem till registreringsförfarandet. Det betyder att bestämmelser om miljöskyddskraven för verksamheterna utfärdas genom förordning av statsrådet. Kraven i förordningen är desamma för samtliga aktörer, och verksamhetsutövarnas ställning förenhetligas jämfört med tillstånden för de olika verksamheterna. Tröskeln för tillståndsplikt föreslås bli höjd till vissa delar. Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och lämplig och tillstyrker lagförslaget, men med synpunkterna nedan.

Översynen av miljö tillståndsförfarandet

Utskottet tillstyrker generellt åtgärder för att göra miljö tillståndsförfarandet smidigare och lättare, så länge man försäkras om att vissa villkor är uppfyllda. En viktig utgångspunkt är att åtgärderna för att lätta upp förvaltningen inte får äventyra nivån på miljöskyddet och att medborgarnas rätt att delta i beslutsfattande som gäller deras miljö tryggas. De verksamheter som avses i propositionen har inga nämnvärda miljökonsekvenser på det allmänna planet. Konsekvenserna av de verksamheter som överförs till registreringsförfarandet är dessutom av den typen att de i huvudsak kan hanteras genom allmänna normer. Väsentligt med tanke på acceptabilitetsbedömningen är också att miljö tillstånd kan krävas för verksamhet som inte når upp till tillstånds- eller registreringströskeln, om verksamheten förläggs till ett viktigt eller annat för vattenförsörjning lämpligt grundvattenområde och verksamheten kan medföra risk för förorening av grundvattnet (28 § i miljöskyddslagen).

Utskottet konstaterar att åtgärderna för ökad smidighet och förenkling också begränsas av EU-lagstiftningen, eftersom denna alltid förutsätter tillstånd för vissa typer av storskalig verksamhet. Dessutom kan en verksamhet som i princip befrias från tillståndsplikt ändå kräva tillstånd t.ex. på

Betänkande MiUB 3/2017 rd

grannelagsgrund. Det betyder sådant eventuellt oskäligt besvär som avses i lagen angående vissa grannelagsförhållanden, t.ex. buller eller damm. I det fortsatta arbetet med reformen är det enligt propositionen meningen att göra en utredning om tillämpningen av en grannelagsrättslig grund för behov av tillstånd inom miljötillståndsförfarandet och förenklingsmöjligheter i anslutning till detta. Utskottet anser att utredningen behövs, eftersom lagen angående vissa grannelagsförhållanden från 1920 är vår äldsta gällande miljölag och det finns ett uppenbart behov att klarlägga dess tillämpningspraxis.

Utskottet påminner också om att när man lättar upp förhandskontrollen genom att slopa tillståndsplikten ökar den administrativa bördan vid efterhandskontrollen. Den ändring av miljöskyddslagen som trädde i kraft 2010 innebar att ca 3 000 verksamheter överfördes från tillståndsplikten till att omfattas av registrering. I reformen 2015 avskaffades tillståndsplikten för ca 3 100 små djurstallar, och samtidigt upphävdes det obligatoriska förfarandet för översyn av tillståndsvillkor enligt 71 § i miljöskyddslagen. Totalt uppskattas antalet tillståndspliktiga verksamheter ha minskat med ca 6 300 under 2010-talet. För närvarande finns det ca 5 100 verksamheter som kräver tillstånd av en statlig myndighet och ca 7 700 som kräver kommunalt tillstånd. Utskottet anser att det är viktigt att man vid den fortsatta beredningen av reformen, när de ovannämnda reformerna har varit i kraft ett tag och man börjar få erfarenheter av dem, utreder vilka konsekvenser den lättare förhandskontrollen har. Man bör då i olika sammanhang beakta att det krävs mindre myndighetsresurser vid förhandskontrollen men sannolikt mer resurser vid efterhandskontrollen.

En grund för att göra miljötillståndsförfarandena smidigare är behovet att lätta upp den administrativa börda som tillståndsförfarandena medför för verksamhetsutövare. Utskottet konstaterar att verksamhetsutövarna också är positivt inställda till miljötillståndet, trots den administrativa bördan, eftersom den rättsliga ställningen för verksamheten är tryggad under en lång tid efter att tillståndet har fått. Tillståndet är alltså också till nytta för dem. Som det sägs i propositionen har övergången till registreringsförfarandet än så länge bara haft marginell inverkan på den administrativa bördan för företagen. Den största orsaken till detta är att de utredningar som behövs för registreringen till sin omfattning motsvarar ett tillståndsförfarande. Det mest positiva för verksamhetsutövarna är också att övergången till registreringsförfarande försnabbar verksamhetsstarten och att miljökraven på verksamheten kan förutses bättre, eftersom det utfärdas tydliga bestämmelser om dem i en förordning av statsrådet. Detta har i allmänhet en betydligt större ekonomisk betydelse med tanke på ett investeringsbeslut än en eventuell lindring av den egentliga administrativa bördan.

Det har också ansetts vara positivt för medborgarnas och eventuella skadelidandes rätt till inflytande att kraven i förordningen är enhetliga. När registreringsförfarandet blir vanligare betyder det ändå för medborgarnas del att deras rätt till inflytande flyttas från föregripande inflytande till efterhandskontroll. Miljöskyddslagens 186 § innehåller bestämmelser om rätt att inleda ärenden vid försummelser.

Rådgivningsskyldighet

I propositionen föreslås det att till miljöskyddslagen fogas en ny bestämmelse om rådgivningsskyldighet som preciserar förvaltningslagen. Enligt den föreslagna nya 39 a § ska tillståndsmyndigheten på begäran ge sökanden information t.ex. om vilka utredningar som ska bifogas ansö-

Betänkande MiUB 3/2017 rd

kan, vilka utlåtanden som kommer att begäras och den tidsfrist som ska reserveras för detta samt uppskattad tidpunkt för meddelande av tillståndsbeslutet. Enligt 2 mom. kan tillståndsmyndigheten dessutom arrangera ett samråd mellan sökanden och myndigheten för att ordna rådgivningen i tillståndsärendet. Till samrådet kan också kallas företrädare för andra myndigheter som deltar i tillståndsförfarandet och andra berörda parter. Den statliga miljötillståndsmyndigheten ska alltid kalla in en företrädare för den statliga tillsynsmyndigheten.

Utskottet konstaterar att de sakkunniga delvis var kritiska till mervärdet av rådgivningsparagrafen och ifrågasatte dess betydelse, eftersom förvaltningslagen möjliggör omfattande myndighetsrådgivning redan i dag. Bestämmelsen ansågs också vara onödig, eftersom rådgivning och kontakter mellan sökanden och myndigheterna är allmän praxis redan nu. Utskottet ställer sig ändå bakom bestämmelsen. Det finns motsvarande bestämmelser som kompletterar förvaltningslagen också i andra lagar, och syftet med dem är att betona betydelsen av kontakter. Bestämmelsen är av informativ natur, och dess syfte är att garantera ett så smidigt samarbete som möjligt.

Bestämmelsen om förhandsrådgivning kan ge det intrycket att samrådet har en mer betydelsefull roll och att sökanden och myndigheten redan då kommer överens om någonting utan att eventuella skadelidande kan påverka saken. Utskottet betonar att det under inga omständigheter handlar om detta. För att inte ge en felaktig uppfattning är det också bra att man i bestämmelsen använder termen samråd och inte t.ex. förhandling. Detta är motiverat, eftersom syftet med samrådet inte är att nå ett resultat som binder vare sig sökanden eller myndigheten, utan det väsentliga är att föra diskussioner och ge information t.ex. om lagens tillämpningspraxis eller tillståndsförfarandet. Ett samråd kan ordnas antingen före eller efter det att ansökan blivit anhängig, och samrådets innehåll kan variera beroende på ärendet och vilken fas av förfarandet det handlar om. Bestämmelsen har avsiktligt utformats så att den är flexibel för att möjliggöra samråd i de olika faserna av en process, beroende på om sökandens informationsbehov gäller exempelvis tekniska frågor, kartläggning av partskretsen eller något annat. Det är ändå upp till verksamhetsutövaren själv att avgöra vad ansökan ska innehålla. Inte heller myndigheten kan i förfarandets inledningsfas på ett bindande sätt besluta om vilka utredningar som behövs för att avgöra en ansökan eller vilka slags avgöranden som kan anses godtagbara. Utskottet betonar det som sägs i motiven, att bestämmelsen inte väsentligt ändrar det gällande rättsläget.

Datasystemet för miljöårsinformation och det elektroniska miljötillståndssystemet

Propositionen gäller endast vissa åtgärder för att lindra tillståndsplikten. Faktaunderlaget är inte tillräckligt heltäckande för att genomföra en omfattande totalreform på en gång, utan de olika delarna måste utredas separat. En allmän utgångspunkt har varit att lindringsåtgärder bör vidtas i synnerhet i fråga om verksamheter som på nationell nivå är numerärt omfattande och som har små miljökonsekvenser. Dessutom har det förutsatts att miljötillståndsföreskrifterna för verksamheterna till stora delar ska vara likartade. För att kartlägga denna information behövs det emellertid heltäckande statistiska uppgifter som inte finns att tillgå i samlad form. Tillstånds- och utsläppsuppgifterna för verksamheter som omfattas av den statliga behörigheten ska registreras i datasystemet för miljöårsinformation, men i fråga om de verksamheter som omfattas av kommunernas behörighet måste motsvarande uppgifter samlas in genom separata utredningar. Arbetet för smidigare tillstånd har därför gått relativt långsamt och delats upp i flera olika delar. Utskottet anser ändå att det är nödvändigt att faktaunderlaget vid beredningen är tillräckligt.

Betänkande MiUB 3/2017 rd

Redan i den första fasen av revideringen av miljöskyddslagen fästes uppmärksamhet vid behovet av nationellt heltäckande tillstånds- och utsläppsuppgifter genom att regleringen av datasystemet för miljövarsinformation preciserades. Vid Finlands miljöcentral pågår en utredning i syfte att samla in uppgifter om de verksamheter som ingår i kommunernas tillstånds- och tillsynsbehörighet och om beslut om miljötillstånd som beviljats dessa. Utskottet anser att det är synnerligen viktigt att man får klart faktaunderlaget om tillstånds- och utsläppsuppgifter inom en rimlig tid.

Utskottet konstaterar i det här sammanhanget att det vid sakkunnigutfrågningen sades att registreringsbehörigheten när det gäller VOC-verksamheter borde koncentreras till staten. Eftersom denna behörighet delvis finns hos kommunerna, skulle en överföring av den innebära en så betydande principiell och innehållsmässig ändring av nuläget att det skulle krävas en mer omfattande prövning av lagändringarna och nya tekniska arrangemang i fråga om de datatekniska systemen. Behörighetsfördelningen mellan kommunerna och statens miljötillståndsmyndigheter kommer sannolikt att behandlas på nytt mer allmänt när myndighetsstrukturen reformeras i samband med landskapsreformen och också på längre sikt.

Utskottet framhåller att den pågående övergången till elektroniska miljötillstånd, ”eTillstånd”, är en viktig del av reformen för smidigare tillstånd. Det elektroniska miljötillståndet tillsammans med den likaså pågående reformen för att genomföra principen om samservice kan innebära ett stort steg i riktning mot smidigare förfaranden. Utskottet konstaterar att meningen är att införa den första fasen av ”eTillståndet” inom vissa utvalda sektorer i april 2017. När man har fått erfarenheter av denna kommer ”eTillståndet” att utvidgas till att omfatta alla sektorer och i den andra fasen alla skeden av myndighetsbehandlingen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 8/2017 rd utan ändringar.

Helsingfors 24.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Petri Honkonen cent
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä saf
medlem Katja Taimela sd

Betänkande MiUB 3/2017 rd

medlem Ari Torniainen cent
medlem Mirja Vehkaperä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.