

## MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 20/2014 rd

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen och av marktäcktslagen

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 25 november 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen och av marktäcktslagen (RP 257/2014 rd) till miljöutskottet för beredning.

##### *Motioner*

I samband med denna proposition har miljöutskottet behandlat följande motioner:

- AM 8/2012 rd — Arja Juvonen /saf: Utveckling av lagstiftningen om marktäkt (6.3.2012)
- AM 35/2014 rd — Kimmo Tiilikainen /cent: Ändring av systemet för miljötillstånd inom jordbruket (12.11.2014)

##### *Utlåtanden*

I enlighet med riksdagens beslut har ekonomiskutskottet och jord- och skogsbruksutskottet lämnat utlåtande (EkUU 43/2014 rd, JsUU 44/2014 rd) om ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Oili Rahnasto och överinspektör Markus Tarasti, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Eriika Melkas och överarkitekt Raija Seppänen, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Mika Honkanen, arbets- och näringsministeriet
- direktör Tarja Savea-Nukala, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- enhetschef Lassi Liippo, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- planerare Mikko Attila, Finlands miljöcentral
- jurist Marko Nurmikolu, Finlands Kommunförbund
- expert Irina Simola, Finlands Näringsliv rf
- direktör Eija Ehrukainen, Infra ry
- jurist Minna Ojanperä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- ledande expert Ilpo Kuronen och specialsakkunnig Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf.

## PROPOSITIONEN OCH ÅTGÄRDSMOTIONERNA

### *Propositionen*

I propositionen föreslår regeringen att de separata tillståndsförfarandena enligt marktäktslagen och miljöskyddslagen för samma projekt slås samman så att man vid den gemensamma behandlingen följer procedurbestämmelserna i miljöskyddslagen. I propositionen föreslås dessutom att procedurbestämmelserna i marktäktslagen harmoniseras med procedurbestämmelserna i miljöskyddslagen.

I propositionen föreslås att förfarandet för översyn av tillståndsvillkor ska upphävas. Förfarandet föreslås bli ersatt genom att en skyldighet för tillsynsmyndigheterna att granska om det finns grunder för ändring av tillstånd läggs till den regelbundna tillsynen. Om det finns grund eller grunder för ändring av tillstånd ska tillsynsmyndigheten ta initiativ till tillståndsmyndigheten för en ändring av tillståndet.

I propositionen föreslås ändringar i det tillståndsförfarande som används vid behandlingen av väsentlig ändring av verksamhet som kräver miljötillstånd och föreslås att det fullskaliga tillståndsförfarande som inbegriper samtliga skeden begränsas till färre typer av ändring vid anläggningar än tidigare. Det något begränsade tillståndsförfarande som föreskrivs i gällande

lag föreslås bli tillämpligt i de flesta situationer. I de enklaste förändringssituationerna räcker det med att verksamhetsutövaren gör en anmälan till myndigheten.

I propositionen föreslås ändringar i tröskelvärdena för tillståndsplikten för djurstallar och pälsdjursfarmer i situationer där ett djurstall inte har bara en klar huvudproduktionsinriktning eller det finns kreatur eller pälsdjur av olika åldrar i djurstallet.

Genom propositionen genomförs även Europeiska unionens nya förordning om fluorerade växthusgaser till de delar den kräver ändringar i lagen.

### *Åtgärdsmotionerna*

*AM 8/2012 rd.* I åtgärdsmotionen föreslås det att regeringen vidtar åtgärder för att se över marktäktslagstiftningen eftersom det krävs dubbla tillstånd, dels tillstånd för marktäkt, dels miljö-tillstånd.

*AM 35/2014 rd.* I åtgärdsmotionen föreslås det att regeringen vidtar åtgärder för att se över systemet med tillstånd och riskbedömning för jordbruket och gallra i onödig byråkrati.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

### *Allmänt*

Ett av de viktigaste målen med propositionen är att effektivisera handläggningen av miljö-tillstånd och tillföra tillståndsförfarandet för marktäkt större flexibilitet genom att slå samman tillståndsförfarandena i marktäktslagen och miljöskyddslagen. Propositionen innefattar också de

ändringar som behövs för att Finland ska kunna genomföra EU:s förordning om fluorerade växthusgaser.

I juni 2014 antog riksdagen en genomgripande revidering av miljöskyddslagen och godkände samtidigt ett uttalande om att regeringen skyndsamt bör färdigställa en reform för att effektivisera, förenkla och snabba upp förfarandet för miljö-tillstånd. Propositionen uppfyller detta krav eftersom det primära målet är att förenkla tillståndsförfarandet och göra det smidigare.

Arbetet med att förenkla processerna fortskrider dock gradvis och den senaste reformen är

den tredje etappen. Frågor som utreds är möjligheterna att göra förfarandet smidigare, högre tröskel för krav på tillstånd, bättre regelstyrning i kombination med att registrering införs och fördelningen av befogenheter mellan tillståndsmyndigheterna. Utifrån dem kommer förslag till behövliga lagändringar att läggas fram. Utskottet upprepar här sin flera gånger tidigare framförda oro för att resurserna till miljömyndigheterna skärs ner och framhåller att man måste göra sitt yttersta för att förenkla och effektivisera tillståndsreglerna. Samtidigt måste den höga nivån på miljöskyddet behållas och allmänheten fortfarande kunna vara delaktiga och påverka beslut som gäller livsmiljön.

*Sammanslagning av processerna enligt marktäktlagen och miljöskyddslagen*

Marktäktlagen föreslås få en ny 4 a § som slår ihop alla tillståndsprocesser enligt marktäktlagen och miljöskyddslagen som avser samma projekt. I dessa fall ska bestämmelserna i miljöskyddslagen följas. Samtidigt blir den kommunala miljövärdmyndigheten huvudsaklig tillståndsmyndighet och tillsynsmyndighet enligt marktäktlagen. Vid gemensamt handlagda ansökningar enligt miljöskyddslagen är det som regel den kommunala miljövärdmyndigheten som har rätt att avgöra ärendet, och i vissa fall regionförvaltningsverket. Också överklagande enligt marktäktlagen, som nu bygger på kommunalbevärr, föreslås bli ändrat till förvaltningsbesvär enligt förvaltningsprocesslagen. Då samordnas alltså bestämmelserna om överklagande med miljöskyddslagen. Kommunmedlemmar kommer bara att ha kvar sin besvär rätt i frågor som uteslutande gäller tillstånd för marktäkt.

I likhet med jord- och skogsbruksutskottet välkomnar miljöutskottet ändringen. Gemensam handläggning förenklar processerna, undanröjer överlappande arbete, ger både den som ansöker om tillstånd och myndigheterna synergieffekter och är till nytta för tredje man. Samordnade regler för överklagande säkerställer att projektet också vid överklagande kan handläggas sammanhållet.

*Slopat översynsförfarande*

I miljöskyddslagen föreslås 71 § om översyn av tillståndsvillkor bli upphävd och ersatt med skyldighet för tillsynsmyndigheten att genom regelbunden tillsyn enligt 89 § kontrollera om det finns grunder för att ändra ett tillstånd. Den nuvarande tolkningen av 71 § har resulterat i att det så gott som automatiskt har förordnats att tillståndet ska ses över med 5—12 års mellanrum. Följaktligen har också verksamheter där tillståndet inte kräver översyn kontrollerats, vilket har tagit onödigt mycket av myndigheternas resurser i anspråk.

I 89 § i miljöskyddslagen ingår alla grunder för att initiera en ändring av tillståndet. Dessutom kan verksamhetsutövaren själv alltid ansöka om att tillståndet ändras. Ändringar kan initieras av myndigheterna om den förorening eller risk för förorening som verksamheten medför väsentligt avviker från förhandsbedömningen, verksamheten har konsekvenser som är förbjudna enligt lagen, utsläppen kan reduceras väsentligt utan oskäligen kostnader till följd av utvecklingen i bästa tillgängliga teknik eller tillståndet behöver ändras eftersom de yttre förhållandena har förändrats väsentligt efter att tillståndet beviljades. Dessutom ska ett tillstånd ändras om det efter att det har beviljats behövs för att tillgodose ett specificerat och bindande krav på att förebygga eller hindra förorening av miljön som ingår i en lag, en förordning av statsrådet eller en EU-rättsakt.

Det är befogat att frånga automatisk översyn och ersätta den med behovsprövad ändring av tillstånd. Då blir processen smidigare och resurserna kan allt efter behov sättas in på de ställen där eftersträvat miljöfördelar kan genereras. Enligt uppskattning måste upp till 60 procent av tillståndsmyndigheternas resurser användas till översyner de närmaste åren, om inte lagen ändras.

Utskottet påpekar dock att ändringen är principiellt viktig både för verksamhetsutövarna och för tillståndsmyndigheterna. Det har höjts farhågor om att de temporära tillstånden blir fler och att tillståndsprocessen för nya projekt drar ut på tiden eftersom verksamhetsutövaren måste kun-

na lägga fram mycket exakta bedömningar av utsläppen redan på ett mycket tidigt stadium, när tillståndsvillkoren inte längre kan rättas till vid en översyn. Myndigheterna måste införa nya arbetssätt för att lagen ska kunna tillämpas smidigt och tillstånd inte beviljas temporärt i onödan och tvärt emot vad syftet är. Också jord- och skogsbruksutskottet och ekonomiutskottet har uttryckt sin oro för att reformen stick i stäv med målen gör att tillståndprocesserna blir utdragna. Följaktligen är det viktigt att noga följa tillämpningen och i förekommande fall initiera nya arbetssätt, om den eftersträvade smidigheten inte uppnås. Ändringen kommer sannolikt att kunna förankras med en rimlig insats eftersom det i själva verket handlar om att börja tillämpa en regel som redan finns.

#### *Tillståndsförfarandet vid förändringar i verksamheten*

Den föreslagna ändringen av 29 § i miljöskyddslagen förenklar handläggningen av ändringar som bygger på väsentliga förändringar i tillståndspliktig verksamhet genom att hänvisa till att de behandlas enligt förfarandet i 96 §. Därmed måste bara de omständigheter utredas som har ändrats jämfört med det rådande läget. På så sätt har myndigheten större prövningsrätt och kan anpassa åtgärderna till ändringens räckvidd. Därmed behövs det inte alltid en fullskalig tillståndshandläggning. Ändringen gäller dock inte anläggningar som avses i direktivet. I stället tillämpas 5 och 8 kap. på dem, om ändringen kan medföra betydande skadeverkningar för människors hälsa eller miljön.

Utskottet välkomnar ändringen eftersom den medger effektiv användning av myndighetsresurser. Också för verksamhetsutövarna är det enklare med avseende på nödvändiga utredningar, om de kan koncentrera sig på själva ändringen. Även i det här fallet bör det följas upp att myndigheterna tillämpar samordnad praxis. I förekommande fall måste nya anvisningar meddelas.

#### *Översyn för att förenkla tillståndsförfarandet*

Miljöministeriet har inlett den tredje etappen av revideringen av miljöskyddslagen. Ministeriet kommer att utreda hur man ytterligare kan förenkla handlägningsprocessen och höja tröskeln för tillståndsplikt. Vidare undersöker ministeriet om det finns förutsättningar att föreskriva om de frågor som nu ingår i tillståndsbestämmelserna i branschspecifika förordningar av statsrådet och om tillståndsförfarandet kan ersättas med registrering av verksamheten. Andra frågor som ses över är fördelningen av befogenheter mellan tillståndsmyndigheterna, det vill säga regionförvaltningsverken och de kommunala miljöförvaltningsverken, och miljöskyddsanvisningarna inom olika branscher. En särfråga som ska utredas är överlappningarna mellan tillstånds- och bedömningsförfarandena. Beträffande djurstall kommer man att utreda möjligheten att föreskriva om de ärenden som nu avgörs med tillstånd i branschvisa förordningar av statsrådet. Därefter bedömer ministeriet i vilken omfattning ärenden kan flyttas över från tillståndsförfarande till registerförfarande med en förordning eller om det går att begränsa antalet ärenden som avgörs genom tillstånd.

Utskottet välkomnar reformarbetet och anser att det behövs för en större omorganisering för att förenkla tillståndprocesserna och säkerställa hög nivå på miljöskyddet. Viktiga åtgärder är att bland annat samordna tillståndprocesserna, avskaffa tillståndsplikten för fler verksamheter och i stället uppfylla miljöskyddsmålen med andra medel och större satsningar på elektroniska system.

#### *Detaljmotivering*

##### **1. Lag om ändring av miljöskyddslagen**

32 §. Utskottet föreslår att 1 mom. får en ny 5 punkt som förtydligar förhållandet mellan tillståndsförfarandet vid behandling av marksubstanser i anläggning eller yrkesmässigt och anmälningsförfarandet i 136 § som gäller sanering av förorenad mark. När lagen reviderades utvidgades tillämpningen av anmälningsförfarande i

relation till tillståndsförfarande eftersom anmälning redan tidigare hade hunnit bli huvudregeln i motsats till vad som tidigare stod i bestämmelsen. Samtidigt utsträcktes anmälningsförfarandet till fall när marksubstanser som innehåller skadliga ämnen och tagits i samband med sanering av mark utnyttjas på täktområdet. Redan i dag planeras det ofta i samband med saneringsprojekt hur marksubstanserna ska nyttiggöras på täktområdet, och villkoren anges i planerna och saneringsbesluten. Efter att miljöskyddslagen trätt i kraft har miljöministeriet utarbetat anvisningar om klassificering av marksubstanser som avfall och om möjligheter att nyttiggöra dem. I dessa sammanhang har frågan väcks hur anmälningsförfarandet i 136 § förhåller sig till miljötillstånd som krävs för behandling av avfall i anläggning eller yrkesmässigt. När lagen kom till var det meningen att förenkla de administrativa processerna. Miljötillstånd skulle ersättas med anmälningsförfarande enligt 136 § och ett beslut som närings-, trafik- och miljöcentralen fattar med anledning av anmälan, när marksubstanser som tagits i samband med sanering av förorenad mark utnyttjas på täktområdet. För att klarlägga detta föreslår utskottet att paragrafen ska hänvisa till ett beslut enligt 136 §.

162 §. *Certifiering.* Utskottet har gjort en teknisk justering och strukit orden "i fråga om kompetenskraven". Det är nödvändigt för att den sista meningen i momentet ska ha ett logiskt samband med den första meningen, där regeringen har strukit en passus om fall när en person inte längre uppfyller kompetenskraven.

*Ikraftträdandebestämmelsen.* Utskottet föreslår ett tillägg om att 230 §, som ändras i propositionen, också ska gälla ärenden som har inletts redan innan lagen träder i kraft.

### **3. Lag om ändring av 1 § i lagen om tillståndsförfarandet för energiprojekt av gemensamt intresse inom Europeiska unionen (Ny)**

1 §. *Tillämpningsområde.* Lagen bör hänvisa till miljötillstånd enligt miljöskyddslagen. Utskottet har infört hänvisningen i form av en teknisk justering och det betyder att ett lagförslag måste läggas till.

#### **Åtgärdsmotionerna**

Propositionen innehåller bestämmelser som förbättrar tillståndspraxis för marktäkt och tillståndsreglerna inom jordbruket på samma sätt som i åtgärdsmotionerna. Följaktligen föreslår utskottet att motionerna avböjs.

#### **Utskottets förslag till beslut**

Riksdagen

*godkänner lagförslag 2 utan ändringar,*

*godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag),*

*godkänner ett nytt lagförslag 3 (Utskottets nya lagförslag) och*

*förkastar åtgärdsmotion AM 8/2012 rd och AM 35/2014 rd.*

1.

**Lag**  
**om ändring av miljöskyddslagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
upphävs i miljöskyddslagen (527/2014) 71 §,  
ändras 21 § 4 mom., 27 § 1 mom., 29 §, 32 § 1 mom. 4 punkten, 87—89 och 91 §, 96 § 2 mom., 98,  
109 och 125 §, 159 § 1 mom., 162 § 3 mom., 163 och 165 §, 183 § 3 mom., 205 §, 225 § 1 mom. 6  
punkten, 230 § 2 mom., 231 § 2 mom., 232 och 235 § och bilaga 1 (utesl.)  
fogas till 32 § 1 mom. en ny 5 punkt, till lagen nya 40 a, 47 a och 89 a § och en ny bilaga 3 som föl-  
jer:

21, 27 och 29 §  
(Som i RP)

162 §

Certifiering

32 §

*Undantag från tillståndsplikten för vissa verksamheter som avser avfallsbehandling (Ny)*

*För sådan yrkesmässig behandling av avfall eller behandling av avfall i en anläggning som avses i tabell 2 punkt 13 i bilaga 1 behövs det inte miljötillstånd med stöd av den punkten, när det är fråga om att*

4) utvinningsavfall från torvutvinning eller sådant inert avfall eller sådan icke-förorenad jord som uppkommer vid annan utvinning behandlas i enlighet med en plan för hantering av utvinningsavfall i samband med verksamheten i fråga på något annat sätt än genom deponering av avfallet på en sådan deponi för utvinningsavfall som medför risk för storolycka,

5) i överensstämmelse med ett beslut enligt 136 § på täktområdet utnyttja marksubstanser som tagits i samband med sanering av förorenad mark.

40 a, 47 a, 87—89, 89 a, 91, 96, 98, 109, 125 och  
159 §  
(Som i RP)

—————  
Säkerhets- och kemikalieverket kan besluta att återkalla ett certifikat, om det framkommer att en person eller verksamhetsutövare inte handlar i enlighet med kompetenskraven eller om en verksamhetsutövare inte längre uppfyller kompetenskraven. Innan certifikatet återkallas ska Säkerhets- och kemikalieverket ge verksamhetsutövaren eller personen möjlighet att avhjälpa bristen (utesl.), om den inte är så väsentlig att den inte kan avhjälpas inom en skälig tid.  
—————

163, 165, 183, 205, 225, 230—232 och 235 §  
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen

(1—3 mom. som i RP)

Tillståndsärenden som har anhängiggjorts före lagens ikraftträdande ska behandlas i enlighet med de bestämmelser som gällde före ikraftträdandet, dock inte i enlighet med den upphävda 71 §. Detsamma gäller ärenden där tidsfristen för att inleda ärendet enligt ett villkor i miljötillståndet är före ikraftträdandet, men där tidsfristen inte iakttagits. Lagens 230 § ska dock också tillämpas på tillståndsärenden som har inletts innan denna lag har trätt i kraft.

(5 och 6 mom. som i RP)

Bilaga 1

TILLSTÅNDSPLIKTIGA VERKSAMHETER  
(som i RP)

Bilaga 3

Djurenhetskoefficienter vid uträkning av till-  
stånds- och befogenhetsgränser för djurstallar  
och pälsdjursfarmer

(Som i RP)

*Utskottets nya lagförslag*

3.

**Lag**

**om ändring av 1 § i lagen om tillståndsförfarandet för energiprojekt av gemensamt intresse inom Europeiska unionen**

*I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i lagen om tillståndsförfarandet för energiprojekt av gemensamt intresse inom Europeiska unionen (684/2014) 1 § 2 mom. 7 punkten och  
fogas till 1 § 2 mom. en ny 8 punkt som följer:*

1 §

Tillämpningsområde

-----  
Tillstånd som förfarandet enligt 1 mom. till-  
lämpas på är  
-----

7) inlösningsstillstånd enligt 5 § i lagen om in-  
lösen av fast egendom och särskilda rättigheter  
(603/1977),

8) miljötillstånd enligt 27 § i miljöskyddsla-  
gen (527/2014).  
-----

Denna lag träder i kraft den 20 .

**MiUB 20/2014 rd — RP 257/2014 rd**

Helsingfors den 4 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst  
vordf. Rakel Hiltunen /sd  
medl. Pauli Kiuru /saml  
Jukka Kärnä /sd  
Jari Lindström /saf  
Tapani Mäkinen /saml

Martti Mölsä /saf  
Sari Palm /kd  
Raimo Piirainen /sd  
Johanna Sumuvuori /gröna  
Mirja Vehkaperä /cent  
Juha Väätäinen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.