

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen, miljöskyddslagen och 3 och 11 kap. i vattenlagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen, miljöskyddslagen och 3 och 11 kap. i vattenlagen (RP 175/2024 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Erja Werdi, miljöministeriet
- specialsakkunnig Turo Hjerpe, miljöministeriet
- Senior Manager, ESG Fredrik Blomfelt, Fortum Abp
- vice verkställande direktör Markus Katara, Kemijoki Oy
- direktör Riitta Larnimaa, Nordkraft Abp
- verkställande direktör Pia Vilenius, Akkuteollisuus ry
- ledande expert Minna Ojanperä, Finlands näringsliv rf
- verksamhetsledare Pekka Suomela, Gruvindustri rf
- miljöexpert Helena Sivula, Skogsindustrin rf
- miljöchef Antti Heikkinen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Anna Mikola, Aalto-universitetet
- Finlands miljöcentral
- delägare Matias Wallgren, Roschier Advokatbyrå Ab
- Finsk Energiindustri rf
- Kemiindustrin KI rf
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Maveplan Oy
- Neste Abp
- Terrafame Ab.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Propositionen bygger på skrivningarna i regeringsprogrammet om smidigare tillståndprocesser och i synnerhet om nyttjande av den flexibilitet som ramdirektivet för vatten möjliggör.

Miljömålet för vattenvården och havsvården enligt ramdirektivet (2000/60/EG) är att skydda, förbättra och restaurera vattnen på så sätt att tillståndet i ytvattnet och grundvattnet åtminstone är på god nivå och inte försämras. Ramdirektivet möjliggör också undantag från miljömålen, såsom projektspecifika undantag, mindre stränga mål för vattenstatusen i enskilda vattenförekomster och förlängda tidsfrister för målen.

Finlands nationella lagstiftning är för närvarande inte förenlig med EU-lagstiftningen i fråga om ramdirektivet för vatten och miljömålen för vattenstatusen. Myndigheterna och förvaltningsdomstolarna tillämpar de rättsregler som ingår i de domar där EU-domstolen tolkat miljömålen betydelse och bindande verkan. Propositionen bidrar också till att genomföra RED III-direktivet. EU-kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande som gäller genomförandet av direktivet.

Ekonomiutskottet bedömer den föreslagna regleringen med avseende på sitt fackområde. Utskottet anser att den är motiverad och viktig för att klarlägga rättsläget och säkerställa investeringsmiljön. Utskottet fäster i detta utlåtande särskild uppmärksamhet vid vissa av de farhågor som framkom vid utskottets sakkunnigutfrågning och vid behov att precisera regleringen.

Bedömning av de viktigaste förslagen

Syftet med propositionen är att komplettera vattenförvaltningslagen med nya bestämmelser om miljömålen för vattenstatusen. Bestämmelserna ska tillämpas i tillståndsförfarandet. De bygger på ramdirektivet för vatten och EU-domstolens avgöranden om miljömålen för vattenstatusen. I miljöskyddslagen och vattenlagen föreslås en ny förutsättning för beviljande av tillstånd som baserar sig på den i EU-domstolens rättspraxis fastställda tolkningen att de miljömål som har ställts upp för vattenvården är bindande vid tillståndsprövningen. Det föreslås därför att vattenförvaltningslagen får ett nytt 3 a kap. (20 a—c §) med bestämmelser om miljömål och projektspecifika undantag som ska tillämpas vid tillståndsförfaranden enligt miljöskyddslagen och vattenlagen. Miljöskyddslagen och vattenlagen ska innehålla nya bestämmelser om tillståndsvillkor.

Ekonomiutskottet anser att det är en viktig princip att det rådande rättsläget i EU-rätten och möjligheterna att avvika från det ska skrivas in fullt ut i lagstiftningen. Ekonomiutskottet välkomnar förslagets syften och anser att de föreslagna regleringslösningarna till centrala delar är motiverade och nödvändiga med tanke på EU-domstolens rättspraxis och bestämmelserna i ramdirektivet för vatten. Samtidigt påpekar utskottet att regleringens konsekvenser för förutsebarheten i investeringsmiljön i stor utsträckning blir beroende av att normerna är tydliga och tolkningen enhetlig.

Ekonomiutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid de preciseringsbehov som lyftes fram vid utskottets sakkunnigutfrågning i fråga om bestämmelserna om tillämpningsområde för 3 a kap. i vattenförvaltningslagen, projektspecifika undantag och krav på icke-försämring.

Utlåtande EkUU 30/2024 rd

Målet för god vattenstatus och kravet på icke-försämring. Bestämmelserna i 20 a och 20 b § i lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen gäller målet för vattenstatusen och förbudet mot försämring. Dessa mål baserar sig på artikel 4 i ramdirektivet för vatten. Hittills har målen blivit tillämpliga i tillståndsförfaranden på basis av EU-rättens tolkningsverkan. Sakkunniga har satt fokus på tillämpningsområdet.

Ekonomiutskottet anser att specialmotiveringen till tillämpningsområdet är avgörande: bestämmelserna i 20 a och 20 b § blir tillämpliga vid tillståndsförfaranden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen genom de föreslagna bestämmelserna om tillståndsvillkor och de möjliggör inte i sig någon ny bedömning av gällande tillstånd. Det handlar då om ett sådant nytt projekt eller sådan ny verksamhet eller en sådan väsentlig ändring av gällande tillstånd att ett nytt tillstånd behövs. Avsikten är inte att ändra det rådande rättsläget i fråga om bindande mål för vattnens status. Ekonomiutskottet föreslår dock att miljöutskottet överväger att precisera den nu föreslagna regleringen också på lagnivå så att det utifrån regleringen blir entydigt att 20 a och 20 b § ska tillämpas på nya projekt som kräver tillstånd eller på sådana väsentliga ändringar i projekten som har extra konsekvenser för vattenförekomsten. Utskottet anser dessutom att översynen av tillstånd för anläggningar enligt direktivet på grund av slutsatserna om bästa tillgängliga teknik inte bör innebära en ändring som skulle medföra en ny granskning av gamla tillstånd också i fråga om 20 a och 20 b §.

Projektspecifika undantag. I 20 c § i förslaget föreskrivs om undantag från miljömålen på grund av ett nytt projekt eller ny verksamhet. Hittills har inget projektspecifikt undantag använts i Finland, och den nu föreslagna bestämmelsen baserar sig på ramdirektivet för vatten. Ekonomiutskottet anser det viktigt att den föreslagna regleringen fullt ut nyttjar den flexibilitet som ramdirektivet möjliggör. Regleringens struktur och innehåll motsvarar ramdirektivet, även om vissa formuleringar har ändrats så att de passar in i den nationella lagstiftningen.

För tydlighetens skull föreslår ekonomiutskottet att 1 mom. preciseras så att det lyder ”om någon av följande förutsättningar uppfylls” i stället för ”om följande förutsättningar uppfylls”, eftersom de förutsättningar som avses i 1 mom. utifrån ramdirektivet bör betraktas som alternativa.

Bestämmelser som grundar sig på ramdirektivet och tolkningen av det kan å andra sidan också leda till situationer som strider mot klimat- och miljömålen. Detta kan exempelvis vara fallet om projektet i övrigt främjar målen för en omställning till ren energi och hållbar utveckling, men eventuellt kan fördröja uppnåendet av god vattenstatus på grund av eventuell punktbelastning. Denna motstridighet accentueras särskilt i situationer där punktbelastningens andel av belastningen på vattendrag är liten eller obetydlig på grund av stor diffus belastning.

Ekonomiutskottet betonar att tolkningen av undantagsbestämmelserna är ett viktigt inslag i den övergripande regleringen i ramdirektivet och att ett fullständigt införande av dem inte strider mot miljömålen för vattenvården. I fråga om tolkningen av bestämmelsen om projektspecifika undantag lyfter utskottet också fram EU-domstolens dom i målet *Schwarze Sulm* (C-346/14), som för sin del framhäver medlemsstaternas prövningsrätt särskilt i fråga om projekt av ett mycket viktigt allmänt intresse. I ärendet godkändes att ett vattenkraftverk med låg effekt kunde anses vara av mycket viktigt allmänt intresse. Med tanke på tolkningen av undantagen i ramdirektivet är det relevant vilka projekt som är av viktigt allmänt intresse och förenliga med hållbar utveckling och inte har några alternativ, så som direktivet avser.

Utlåtande EkUU 30/2024 rd

Förhållandet mellan kravet på icke-försämring och förbudet mot förorening av grundvatten

Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning aktualiserades frågan om förhållandet mellan kravet på icke-försämring och förbudet mot förorening av grundvatten. Den föreslagna regleringen tar inte ställning till frågan, vilket ökar osäkerheten om konsekvenserna av en samtidig tillämpning av kravet på icke-försämring och det nationella förbudet mot förorening av grundvatten samt om eventuella tolkningsoklarheter.

I den föreslagna regleringen är kravet på icke-försämring i 20 b § också i fråga om grundvatten direkt kopplat till överskridande av miljökvalitetsnormen. Utskottet noterar dock att det i Finland finns tämligen få övervakningsstationer i grundvattenområden enligt ramdirektivet och att stationerna ofta är placerade i identifierade riskobjekt. Enligt den utredning som utskottet fått innebär överskridning av kvalitetsnormen vid en enskild övervakningsstation därför inte automatiskt att kvalitetsnormen överskrids i en betydande del av grundvattenförekomsten.

Avslutningsvis. Ekonomiutskottet ser det som en nyckelprincip att i lagstiftningen skriva in det rättsläge som råder i EU-rätten. Den nu föreslagna regleringen eller tolkningen av den bör inte skärpa tolkningen av miljömålen för vattenvården. Frågan har ett nära samband med investeringar i omställningen till ren energi: den risk som tillståndprocessen innebär påverkar investeringarna i en situation där Finland bara är en av de potentiella etableringsplatserna för verksamheten. Införandet av de undantag som ramdirektivet för vatten tillåter och förtydligandet av rättsläget har således samband med uppnåendet av miljömålen genom att möjliggöra de investeringar som klimatneutraliteten förutsätter och genom en mer förutsägbar regleringsmiljö än för närvarande.

Utskottet noterar samtidigt också att konsekvenserna av den nu föreslagna regleringen och tillämpningspraxisen för den plus eventuella behov av preciseringar kontinuerligt bör följas upp och bedömas särskilt med beaktande av bestämmelsernas betydelse för investeringar som behövs för en omställning till ren energi. Här måste man också ta hänsyn till den ändring av ramdirektivet för vatten som är under beredning och som under vissa förutsättningar möjliggör tillfällig försämring av vattenstatusen.

Enligt den nuvarande klassificeringen kommer en betydande del av Finlands vattenförekomster inte nödvändigtvis att nå sitt statusmål före 2027. Därför anser ekonomiutskottet att det är nödvändigt att klassificeringen av vattnens status uppdateras utifrån en grundlig utredning. Ett adekvat uppdaterat och heltäckande faktaunderlag om vattnens status är en grundläggande förutsättning för tillämpning av flexibilitet och en tillförlitlig investeringsmiljö.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 30/2024 rd

Helsingfors 22.11.2024

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Ville Kaunisto saml
medlem Noora Fagerström saml
medlem Kaisa Garedeu saf
medlem Antti Kangas saf
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Merja Rasinkangas saf
medlem Oras Tynkkynen gröna
medlem Sinuhe Wallinheimo saml (delvis)
medlem Heikki Vestman saml
medlem Juha Viitala sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Vesa Kallio cent
ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.

Utlåtande EkUU 30/2024 rd

Avvikande mening 1

Avvikande mening

Motivering

I och med propositionen skrivs EU-domstolens redan tillämpliga avgöranden in i den nationella lagen, vilket förtydligar rättsläget. I propositionen utvidgas också möjligheterna att avvika från statusmålen för vattenvården. Ett centralt mål för beredningen av propositionen var att åtgärda bristerna i det nationella genomförandet av ramdirektivet för vatten i fråga om bindande miljömål. Det innebär att det i Finlands lagstiftning tas in bindande miljömål för vattenvården på det sätt och i den omfattning som direktivet och EU-domstolens rättspraxis förutsätter. Ändringen förutsätter också de ändringar som föreslås i miljöskyddslagen och vattenlagen. För att systemet ska vara i balans föreslås det att också bestämmelserna om projektspecifika undantag ändras så att undantaget ska behandlas i tillståndsförfarandet i stället för i det nuvarande planeringsförfarandet.

Det är nödvändigt att begränsa klimatförändringen genom att satsa på förnybara energikällor och grön omställning, men detta får inte ske på bekostnad av hotade arter och värdefulla livsmiljöer eller vattendrag.

Undantag från hög status, 20 c §

Enligt 20 c § i propositionen får undantag göras från miljömålen för vattenvården, om "3) en försämring av den ekologiska statusen hos en ytvattenförekomst från hög till god är en följd av nya åtgärder i enlighet med hållbar utveckling." Frågan är om regleringen styr projekten till att försämrade vattendrag med hög vattenstatus. Sådana ytvatten finns i Finland särskilt i Saimenområdet i östra Finland och i norra Finland. Genom undantag från hög vattenstatus skapas i synnerhet möjlighet för gruvprojekt och pumpkraftverk att använda vattendrag och försämrade deras status. Det kan finnas skäl att precisera villkoren och definitionerna för undantaget. Dessutom bör det uppskattas vilket värde hög vattenstatus ger vattnen och detta bör tydligt framgå av undantagskriterierna. Vi måste skapa en ram där förorening av vatten med hög status inte är ett alternativ till att genomföra projektet, utan en exceptionell situation som kräver strikta villkor.

Miljöutskottet bör överväga att ta in ett omnämnande i motiveringen till lagen om att särskilt värdefulla vattenområden ska beaktas i samband med intressejämförelsen.

Förenlighet med hållbar utveckling

Enligt 20 c § 1 mom. 3 punkten ska undantag från miljömålen enligt 20 a och 20 b § kunna beviljas när en försämring av den ekologiska statusen för en ytvattenförekomst från hög till god är en följd av nya åtgärder i enlighet med hållbar utveckling. I den svenska översättningen av vattenramdirektivet uttrycks detta som "är en följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter". Vattenramdirektivet innehåller ingen exakt definition av hållbara verksamheter, men hållbarhet och hållbar utveckling omfattar ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter.

Utlåtande EkUU 30/2024 rd

Avvikande mening 1

I propositionen måste definitionen preciseras. En hållbar utveckling kan inte uppnås genom fler undantag som försämrar miljöns tillstånd.

I propositionen bör regeringen dessutom ta ställning till hur man ska gå till väga när en tillfällig försämring blir mer långvarig än vad som bestämts.

Kriterierna för undantag bör kompletteras med principen om att inte orsaka betydande skada, som redan tillämpas i många författningar om den gröna omställningen, till och med som villkor för åtgärder.

Överhuvudtaget är villkoren för undantag för vaga i propositionen. Tvetydiga termer leder mycket sannolikt till att bestämmelserna i propositionen snart måste tolkas i domstolarna. Detta ligger inte i vare sig naturens eller projektens och aktörernas intresse.

Finlands renaste vattendrag måste förbli rena

Med tanke på vattenstatusen i Finland och i synnerhet våra vatten med hög vattenstatus är det önskvärt att användningen av undantagen även i fortsättningen kommer att vara mycket begränsad och att miljökonsekvenserna minimeras. Regleringen får inte leda till att verksamheten inriktas på de allra renaste vattnen. Därför bör ramvillkoren för undantag vara strikta. Beslut om undantag bör i högre grad gälla för viss tid.

Målen i ramdirektivet för vatten kommer inte att uppnås

Finland har inte uppnått och kommer inte att nå de statusmål som anges i ramdirektivet för vatten senast 2027. Enligt ramdirektivet för vatten ska målen nås senast 2015. Finland har utnyttjat den flexibilitet som direktivet innehåller, dispens, och flyttat målet fram till 2027. Trots dispensen har Finland inte kunnat uppnå målen i ramdirektivet, vilket har försvårats bland annat av bristfällig nationell lagstiftning som inte är förenlig med direktivet. För att skydda vattnen och uppnå god status behövs politisk vilja och ekonomiska resurser utöver lagstiftning.

För att Finland i tillräcklig utsträckning ska kunna reagera på målen i ramdirektivet, förlusten av biologisk mångfald och klimatkrisen bör man i regleringen beakta hur konsekvenserna av undantagen ska kompenseras. Vi måste undersöka närmare hur undantagen från statusmålen för vattenvärden ska kompenseras exempelvis genom ekologisk kompensation.

Övrigt

Dessutom bör regeringen i propositionen bättre beakta ersättande av olägenheter enligt principen att förorenaren betalar: i första hand på det område där olägenheten orsakas, men vid behov också någon annanstans genom ekologisk kompensation. Samtidigt bör man fästa större uppmärksamhet vid tillsynen: hur ska man agera i en situation där det i efterhand konstateras att ett projekt som fått tillstånd är lagstridigt.

Utlåtande EkUU 30/2024 rd
Avvikande mening 1

Avslutningsvis

Vid det tillstånds- och tillsynsverk som inrättas i samband med regionförvaltningsreformen behövs en oberoende enhet för allmänt intresse för att bevaka intressejämförelser och förenlighet med hållbar utveckling. Detta är ytterst viktigt med tanke på upprätthållandet av kvaliteten på förvaltningsbesluten när regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna sammanslås. Det är särskilt viktigt nu när det kommer många omfattande industriprojekt till Finland. Tillståndsmyndigheternas behörighetsfrågor kräver uppmärksamhet. Eftersom den myndighet som beviljar tillstånd enligt propositionen inte ska svara för förvaltningsplanen, vore det bra att införa ett krav på positivt utlåtande från den vattenvårdsmyndighet som svarar för att målen för vattenvården uppnås.

Slutligen vill vi påminna om att en god vattenstatus också medför betydande ekonomiska fördelar för samhället.

Avvikande mening

Vi föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.11.2024

Matias Mäkynen sd
Juha Viitala sd
Oras Tynkkynen gröna
Johannes Yrttiaho vänst