

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 44/2014 rd

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

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 november 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen och av marktäktslagen (RP 257/2014 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överarkitekt Raija Seppänen, överinspektör Markus Tarasti och lagstiftningsråd Eriika Melkas, jord- och skogsbruksministeriet
- jurist Marko Nurmikolu, Finlands Kommunförbund
- direktör Raija Aaltonen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- direktör Kaj Suomela, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten
- miljöjurist Minna Ojanperä, Maa- ja metsätölkoustuottajain Keskusliitto ry
- miljöchef Fredrik Blomfelt, Skogsindustrin rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet anser att de ändringar som föreslås i propositionen behövs. Dessa ändringar är dock endast ett första steg på vägen mot ett smidigare miljötillståndsförfarande och leder i sig inte till att förfarandena blir tillräckligt mycket enklare. Vid miljöministeriet pågår åtskilliga projekt för utveckling av tillståndsförfarandena. Strävan måste vara att projekten så snabbt som möjligt leder till väsentliga förändringar. Utskottet har i tidigare ställningstaganden (bl.a. JsUU 18/2014 rd och JsUU 18/2013 rd) med enfaz lyft fram be-

hovet av att effektivisera miljötillståndsförfarandena. Det är med tanke på utvecklingen av bioekonomin nödvändigt att utveckla de miljö- rättsliga förfarandena så att de blir betydligt snabbare och kundvänligare. Målet är en stabil investeringsmiljö där verksamhetsutövarna kan lita på att besluten fattas snabbt och är förutsebara.

De miljörättsliga förfarandena har i dag tydliga flaskhalsar som anknyter till långa behandlingstider, alltför många förfaranden för förhandskontroll, tillståndsgranskningen och informationsgången. Den genomsnittliga behandlingstiden för tillstånd enligt miljöskyddslagen

har till exempel vid regionförvaltningsverken varit cirka 16 månader. Om ett tillståndsbeslut överklagas tar behandlingen ofta mer än ett år i såväl förvaltningsdomstolen som högsta förvaltningsdomstolen. När en tillståndsansökan lämnats kan det alltså ta runt fyra år innan verksamheten kommer igång, vilket är fullständigt orimligt ur verksamhetsutövarens synvinkel.

Utskottet menar att det krävs målmedvetna insatser för att ta fram en ny handlingsmodell där planläggningen, miljökonsekvensbedömningen och tillståndsförfarandet sköts integrerat i ett kostnads- och resurseffektivt förfarande där alla sammanhängande frågor behandlas på ett och samma ställe.

Sammanslagning av processerna enligt marktäktslagen och miljöskyddslagen

I propositionen föreslås det att separata tillståndsförfaranden enligt marktäktslagen och miljöskyddslagen som gäller samma projekt processuellt slås ihop så att man i fråga om dem följer procedurbestämmelserna i miljöskyddslagen. Tillstånd ska kunna sökas genom en enda ansökan och verksamhetsutövaren föreslås få ett enda tillståndsbeslut. Vid behov ska också ändring i beslutet kunna sökas genom en enda besvärsskrift. Samtidigt föreslås att bestämmelserna om ändringssökande harmoniseras för de sammanslagna tillstånden genom att kommunalbesvär ersätts med förvaltningsbesvär.

Utskottet ställer sig bakom ändringsförslagen. Den samlade behandlingen strömlinjeformar processerna, eliminerar dubbelarbete och ger synergieffekter som gagnar såväl den sökande som myndigheterna. Det är av yttersta vikt att förkorta de mycket långa behandlingstiderna. En maximalt klar och enkel tillståndsprocess är till nytta också för tillståndsprocessens tredje parter, eftersom de får bättre möjligheter att följa processen och vid behov påverka den. Genom att förenhetliga ändringssökandet säkerställs att projektet kan behandlas som en helhet också vid behandlingen av eventuella besvär.

Slopande av översynsförfarandet

Regeringen föreslår att förfarandet för regelbunden översyn av miljötillståndsvillkoren slopas (upphävande av 71 § i gällande miljöskyddslag). Det ska ersättas med den bedömning av behovet av en ändring som görs i samband med det normala tillsynsarbetet (89 § i lagförslag 1). Samtidigt ändras bestämmelserna så att de flesta tillstånden gäller tills vidare i stället för under en bestämd tid.

Ändringen är av betydelse för såväl verksamhetsutövaren som tillståndsmyndigheten. Verksamhetsutövarna har upplevt att det nuvarande översynsförfarandet är lika tungt som en ny tillståndsprocess. Handläggningen av ändringsärenden har i vissa fall tagit flera år. Förfarandet har också krävt ansevärda resurser hos tillståndsmyndigheterna. I kombination med den nämnda nya huvudregeln, enligt vilken ett tillstånd normalt gäller tills vidare, ger reformen möjlighet till en betydligt smidigare tillståndsprocess. Under sakkunnigutfrågningen har tillståndsmyndigheter dock framfört att regleringen särskilt gällande nya projekt kan leda till att tillståndsprocessen förlängs, eftersom den sökande redan då ansökan lämnas måste kunna bedöma utsläppen och konsekvenserna betydligt mycket noggrannare än i dag. Reformen kan också leda till att antalet tillstånd för viss tid ökar. Dessutom skulle NTM-centralernas arbetsbörda öka, eftersom den övriga kontrollverksamheten får ökad betydelse när det regelbundna översynsförfarandet slopas. Jord- och skogsbruksutskottet föreslår att miljöutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid dessa problem, så att tillståndsprocesserna inte blir längre när översynsförfarandet slopas utan i enlighet med målen blir smidigare och snabbare.

Tillståndsförfarandet vid förändringar i verksamheten

Enligt den gällande miljöskyddslagen måste verksamhetsutövaren ha tillstånd för väsentliga ändringar i verksamheten. I situationer där gränsen för vad som är en väsentlig ändring överskrids ska enligt lagförslaget ett lättare förfarande enligt 96 § i miljöskyddslagen tillämpas. Ut-

redningarna ska dock endast gälla de omständigheter som har förändrats i förhållande till det gällande tillståndet, och tillståndsmyndigheten har i dessa fall möjlighet att bedöma omfattningen av utredningsförfarandet i enskilda fall.

Utskottet understöder propositionen också på denna punkt. Den ger ett något enklare och snabbare tillståndsförfarande genom att myndigheten ges rätt att anpassa de behövliga åtgärderna (remissförfarandets omfattning, information och offentliggörande av beslutet) efter omfattande ändringen av verksamheten är. Myndigheternas resurser kan därigenom inriktas på bedömning av mer riskfyllda verksamheter. Då utredningarna endast inriktas på de väsentliga ändringarna blir utövarens verksamhet samtidigt mer förutsebar. Utskottet konstaterar att lagförslaget inte äventyrar en parts rätt att bli hörd och få ett motiverat beslut eller allmänhetens rätt att delta i beslut som gäller livsmiljön.

Utskottet ser det som viktigt att det också av tillämpningspraxisen klart framgår att den nya regleringen syftar till att tillståndsprovningen i samband med ändringar i verksamheten endast ska täcka de delar av verksamhet som kan påverkas av den väsentliga ändringen, och endast de konsekvenser och risker för miljön som ändringen kan medföra. På denna punkt krävs tillräckliga instruktioner så att tillståndsmyndigheterna garanterat tillämpar samma praxis.

Ändringar i tillståndsplikten för djurstallar

Regeringen föreslår att tillståndsförfarandet för djurstallar förenklas genom att tröskelvärdena för tillståndsplikten höjs. Genom den föreslagna höjningen av tröskeln skulle cirka 3 300 djurstallar ställas utanför tillämpningsområdet för tillståndsplikten. Utskottet konstaterar att höjningen syftar till att minska verksamhetsutövarnas och kommunernas administrativa börda. Bestämmelser om den tabell för djurenhetskoefficienter som tidigare varit bilaga till miljöskyddsanvisningen för husdjurshushållning föreskrivs i en bilaga till lagen och är därmed bindande för alla tillståndsmyndigheter.

Höjningen av tröskelvärdena för tillståndsplikten är mycket motiverad. Ändringen förbät-

rar de minsta gårdarnas ställning och deras möjligheter att fortsätta med produktionen, eftersom de i någon mån kan utöka antalet djur och göra smärre utbyggnader utan att behöva starta en tillståndsprocess. Utskottet påpekar dock att den föreslagna ändringen av gränserna för tillståndsplikten inte väsentligen minskar antalet tillstånd som måste behandlas. Det beror på att strukturförändringen inom djurhållningen sannolikt leder till att en stor del av de små husdjursgårdar som efter ändringen faller utanför tillståndsplikten i vilket fall kommer att upphöra med produktionen under de närmaste åren.

Trots den föreslagna ändringen gäller miljöåtagandena fortsättningsvis samtliga gårdar. Alla verksamhetsutövare berörs av bland annat statsrådets förordning om begränsning av utsläpp i vattnen av nitrater från jordbruket (931/2000), där det föreskrivs om lagringen och spridningen av gödsel från djurhållningen. För utbyggnad av djurstallar krävs också bygglov. I samband med beviljande av lovet utreds bland annat miljökonsekvenserna av byggandet och hörs grannarna.

Elektroniskt tillståndssystem

Enligt utredning har det under utveckling varande elektroniska tillståndssystemet ännu inte kunnat tas i drift. Utskottet vill se att systemet snabbt tas i drift och vidareutvecklas. Enligt uppgift kommer det nya systemet att inledningsvis vara till nytta framför allt i samarbetet mellan regionalförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna. Nyttan för kunderna är däremot begränsad. Det är nödvändigt att systemet vidareutvecklas så att också kunderna får god nytta av det. Kommunernas tillståndsförfaranden och myndigheternas olika data- och rapporteringssystem måste också anslutas till tillståndssystemet. Endast därigenom uppnås ett elektroniskt system som ur verksamhetsutövarnas synvinkel bildar en fungerande enhet och leder till förbättring av processerna.

Fortsatt förbättring av tillståndsförfarandena

I propositionen sägs att miljötillståndsförfarandet för djurstallar ska utvecklas stegvis. De föreslagna fortsatta åtgärderna behövs och bör vid-

tas snabbt. Det är också absolut nödvändigt att noggrant följa vilka konsekvenser regleringen får för såväl verksamhetsutövarna som myndigheterna. För att reformen ska motsvara målsättningarna måste tillståndprocesserna bli snabbare och lättare samtidigt som de arbetsresurser myndigheterna lägger på tillståndshanteringen kan minskas. Även om reformerna också i fortsättningen sannolikt genomförs stegvis bör utvecklingen av miljötillståndsförfarandena utgå från en övergripande vision och måluppställning. Utskottet påpekar också att det tväradministrativa samarbetet måste effektiviseras så att tillståndprocesserna förkortas bland annat genom färre besvärsprocesser. Vidare måste dialogen mellan myndigheter och tillståndssökande förbättras avsevärt. I synnerhet måste myndigheternas kundrådgivning i samband med ansökan om tillstånd bli klart bättre.

Förfarandena bör utvecklas särskilt med sikte på att snabba upp de investeringsrelaterade tillståndsförfarandena och göra besluten mer förutsägbara. Utskottet menar vidare att det måste ställas upp klara och strikta maxtider för myndigheternas handläggning av miljötillstånd. Syftet med det är att betydligt underlätta verksamhetsutövarnas planering och genomförande av investeringar.

I enlighet med slutbetänkandet från arbetsgruppen för utveckling av miljötillståndsförfarandet för djurstallar måste insatserna för att göra miljötillståndprocesserna lättare gå vidare omedelbart. Efter den nu föreslagna lagändringen bör miljöskyddsförordningens bestämmelser om befogenhetsgränserna för miljötillstånd för djurstallar ändras. Utöver ovannämnda bör regeringen skyndsamt gå vidare med utvecklingen av ett förfarande där det räcker med registrering och med sammanslagningen av tillståndsproces-

ser som anknyter till ett och samma gårdsprojekt. Miljötillståndprocesserna måste också granskas i detalj så att de kan göras betydligt enklare ur verksamhetsutövarens synvinkel. Vidare bör det snabbt utredas om tillståndsprövningen för djurstallar kan inskränkas till enbart en prövning av stallarnas placering, eftersom jordbruket också förutom denna prövning är en hårt reglerad bransch.

Utskottet menar att det är ändamålsenligt att i framtiden överföra all tillståndshantering gällande husdjursgårdar till kommunerna, eftersom jordbruk är en näring av permanent natur. Samtliga bygglov för djurstallar sköts redan i dag av kommuner eller samkommuner. I jordbruksdominerade områden har dessutom kommunen aktuell kunskap och kännedom om näringsgrenen.

Just nu tas fler områden ur torvproduktion än nya tas i bruk. Tillståndprocessen för torvproduktion måste över lag bli smidigare så att inhemsk energi kan utnyttjas i högre grad än i dag. Det är också viktigt att klarare fastställa vilka områden som lämpar sig för och vilka som inte får godkännas för torvproduktion. I samband med utvecklingen av marktäktslagen måste regeringen bland annat utreda kommunernas och statens inlösen skyldighet när det gäller åsskyddet.

Vidare konstaterar utskottet att regeringen i det fortsatta arbetet bör utgå från att höjningen av tröskelvärdena för miljötillståndsplikten för djurstallar och pälsdjursfarmer ska utsträckas till att gälla också fiskodlingar.

Ställningstagande

Jord- och skogsbruksutskottet anför

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 16 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Markku Eestilä /saml (delvis)
Satu Haapanen /gröna
Lasse Hautala /cent
Anne Kalmari /cent

Timo V. Korhonen /cent
Pirkko Mattila /saf
Jari Myllykoski /vänst
Mats Nylund /sv
Kari Rajamäki /sd
Janne Sankelo /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.