

Miljöutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen och avfallslagen (RP 84/2017 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Jussi Airaksinen, miljöministeriet
- miljöchef Miira Riipinen, Finlands Kommunförbund
- ledande miljöinspektör Saara Juopperi, Vanda stad
- jurist Minna Ojanperä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- specialsakkunnig Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands miljöcentral
- Företagarna i Finland rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att miljöskyddslagen och avfallslagen ändras så att tillsynsmyndighetens rätt att ta ut sådana avgifter för tillsynsåtgärder som motsvarar kostnaderna utvidgas. Syftet med propositionen är att stärka de kommunala och statliga myndigheternas ekonomiska resurser så att de kan sköta sina tillsynsuppgifter på behörigt sätt.

Rätten att ta ut avgifter för tillsyn i enlighet med miljöskyddslagen ska utsträckas till att gälla också tillsynen över istandsättningen av förorenad mark. Dessutom föreslås det att de kommunala tillsynsmyndigheterna ska få rätt att ta ut avgifter för inspektioner vid olyckor, olägenheter och överträdelser. Bestämmelserna i avfallslagen om rätten att ta ut avgifter ska enligt förslaget ändras så att de motsvarar bestämmelserna i miljöskyddslagen. Tillsynsmyndigheterna ska följaktligen ha möjlighet att av den övervakade ta ut avgifter bl.a. för periodiska inspektioner och tillsynen över att ålägganden med anledning av förseelser iakttas.

Betänkande MiUB 11/2017 rd

Det föreslås dessutom en precisering i fråga om myndigheternas behörighet att ställa säkerhet i sådana fall då säkerhet krävs för inledande av miljötillståndspliktig verksamhet trots att ändring har sökts.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och lämplig och tillstyrker lagförslagen, men med synpunkterna och ändringsförslagen nedan.

Effektivare efterkontroll av miljöskyddet

Miljöskyddslagstiftningen har utvecklats långsiktigt, och utvecklas fortfarande, för att tillståndsförfarandena ska bli enklare genom att vissa verksamheter överförs till registreringsförfarande eller anmälningsskyldighet. En lättare förhandskontroll innebär dock samtidigt att efterkontrollen behöver stärkas. Utskottet ställer sig bakom förslaget i propositionen att tillämpningen av tillsynsavgifter inom miljöskyddet utvidgas i fråga om både kommunala och statliga tillsynsmyndigheter. Tillsynsavgifterna infördes efter långvarig beredning när miljöskyddslagen omarbetades 2014 (MiUB 3/2014 rd — RP 214/2013 rd). De måste betraktas som nödvändiga för finansiering av verksamheten, även om största delen av både kommunernas och närings-, trafik- och miljöcentralernas (NTM-centraler) utgifter för tillsynen enligt miljöskyddslagen fortfarande måste täckas med skatteintäkter också efter det att möjligheten att tillämpa avgifter utvidgats. Tillsynsavgifterna kan bidra till att stärka tillsynsresurserna och därmed också effektivisera tillsynen, betonar utskottet.

Enligt propositionsmotiven har NTM-centralernas tillsynsresurser kunnat stärkas trots att miljöförvaltningen överlag har drabbats av sparbetning. Utskottet ser det som angeläget att myndigheterna även i fortsättningen tillförsäkras tillräckliga resurser också i kommunerna. Finansieringen av tillsynsarbetet behöver fortsatt väga in att lagstiftningen gradvis får ny struktur på så sätt att efterkontrollen måste effektiviseras som motvikt till den förenklade förhandskontrollen.

Det är också viktigt att den statliga tillstånds- och tillsynsmyndigheten, för närvarande NTM-centralen, stöder den miljötillsyn som handhas av den kommunala miljövårdsmyndigheten genom att tillhandahålla aktuell utbildning och expertis. Inom ramen för den planerade landskapsreformen ska miljötillstånds- och tillsynsuppgifterna koncentreras till statens tillstånds- och tillsynsmyndighet, som också bör stödja den kommunala miljövårdsmyndighetens arbete.

Uppmaning, föreläggande och förbud

Det föreslås i propositionen att den kommunala miljövårdsmyndigheten ska ges befogenhet att ta ut en tillsynsavgift för sådana inspektioner vid olyckor, olägenheter och överträdelser som avses i 169 § i miljöskyddslagen. Hit hör förhandsinspektioner för kontroll av om överträdelser eller försummelser har skett och inspektioner som behövs för säkerställande av att uppmaningar och förelägganden har iakttagits.

Betänkande MiUB 11/2017 rd

Utskottet påpekar att regeringen på den här punkten i propositionen felaktigt i motiveringen uppger att avgiften endast ska tas ut i sådana fall där inspektionen leder till föreläggande eller förbud. Enligt den föreslagna 205 § 2 mom. 3 punkten får avgift dock tas ut för inspektioner som leder till uppmaningar eller till meddelande av förelägganden eller förbud, så det bör även i propositionsmotiven anges att tillsynsavgiften också kan grunda sig på en uppmaning.

Utskottet ser det som lämpligt att den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten får så omfattande rätt som möjligt att ta ut tillsynsavgifter. Men möjligheten att ta ut tillsynsavgifter måste kopplas till en lagfäst grund så som regeringen föreslår, exempelvis en uppmaning, ett föreläggande eller ett förbud. Uppmaningar är inte förvaltningsbeslut som kan överklagas. Det är ändå viktigt att alla uppmaningar, också eventuella muntliga uppmaningar, registreras. Dokumentet bör också uppge uppmaningens art och det faktum att den inte kan överklagas.

Utskottet påpekar att en uppmaning jämfört med ett föreläggande eller ett förbud utfärdat av tillsynsmyndigheten är ett lättare sätt att uttrycka myndighetens ståndpunkt till olägenheten eller missförhållandet. Vad som skiljer en uppmaning från ett föreläggande och ett förbud hade enligt utskottets mening behövt klargöras i propositionsmotiven. Bestämmelser om uppmaningar finns i 179 § i miljöskyddslagen, men det saknas en egentlig definition. Paragrafen föreskriver att om lagen eller bestämmelser som utfärdats eller villkor, förelägganden och föreskrifter som meddelats med stöd av den inte har iakttagits, ska tillsynsmyndigheten med hänsyn till sakens natur uppmana den som gjort sig skyldig till överträdelsen att upphöra med förfarandet samt vidta åtgärder för att väcka ett förvaltningstvångsärende enligt 175 och 176 §. Enligt 2 mom. ska tillsynsmyndigheten övervaka att uppmaningen samt förbud och förelägganden som meddelats i ett förvaltningstvångsärende iakttas. Bestämmelsen togs in i miljöskyddslagen vid omarbetningen 2014 (RP 214/2014 rd) efter modell av 14 kap. 2 § i vattenlagen med motsvarande innehåll. Genom bestämmelsen genomfördes ett krav som ingår i industriutsläppsdirektivet. I propositionsmotiven uppgavs det att bestämmelsen också gäller annan tillsyn enligt miljöskyddslagen.

Utskottet ser positivt på att myndigheterna i första hand ska försöka åtgärda missförhållanden med hjälp av så mjuka metoder som möjligt. Råd och uppmaningar kommer i första hand och först därefter förvaltningstvång med anknytande hot, givetvis dock så att tillsynsmyndigheten överväger hur kraftiga de åtgärder som naturligt kommer på fråga är i proportion till missförhållandet och dess art. Exempelvis kan en olägenhet som uppstår i ett grannförhållande vid boende vara av helt annan art och allvarighet än de olägenheter som kan uppstå i verksamheten på en industrianläggning där farliga ämnen hanteras. Utskottet framhåller att kostnaderna alltid ska betalas av den som orsakat olägenheten.

Beroende på miljöriskerna övervakar de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna många slags anläggningar och företag som avses i 124 § 1 mom. 2 punkten i avfallslagen och där det uppkommer farligt avfall. I typfallet kan det till exempel röra sig om bilverkstäder. Till stöd för planeringen av sin riskbaserade tillsyn och resursanvändning har kommunerna också skrivit in den här typen av tillsynsobjekt i sina tillsynsplaner för miljöförvalden, även om de inte är skyldiga att göra det. Men tillsynsavgifter kan bara tas ut för de verksamheter som kommunen måste skriva in i sin tillsynsplan. Utskottet anser att det framöver vid behov bör utredas om möjligheten att ta ut tillsynsavgift kan breddas så att den också gäller verksamhet som skrivits in i tillsynsplanen på det här sättet.

Betänkande MiUB 11/2017 rd

I praktiken är problemet inte nödvändigtvis stort. Om det på bilverkstäder uppkommer avfall som kan ha anknytning till internationella avfallstransporter föreligger det avgiftsgrund och skyldighet till tillsynsplanering. Bildemontering berörs ofta av internationella avfallstransporter, medan variationen är större i fråga om bilverkstäder. Ibland är det oklart om verksamheten mera går ut på att reparera eller demontera bilar. Men om det finns misstanke om att verksamheten berörs av internationella avfallstransporter ska bilverkstaden i vilket fall som helst omfattas av en tillsynsplan och avgiftsgrund.

Utskottet ser det som motiverat att ändra 144 a § i avfallslagen i enlighet med tillsynsmyndighetens synpunkt på så sätt att jämkningen av avgifter också gäller internationella avfallstransporter. Det finns ingen anledning att utesluta internationella avfallstransporter från jämkningen. Till skillnad från vad som uppges i propositionen är avfallets koppling till näringsidkaren känd. Detta gäller tillstånd för avfallstransport som söks genom anmälningsförfarande såväl som transporter av ofarligt avfall. I de här fallen uppges avfallsproducenten i de handlingar som gäller transporten. Kopplingen till näringsidkaren är oklar i de fall där fysiska personer, i allmänhet utländska, eller möjligen mikroföretag förmedlar begagnad elektronik, begagnade bilar och reservdelar till bilar, oftast till Afrika. Det är svårt att nå ut med råd och upplysning till de här aktörerna. De skaffar elektronik och reservdelar på nätet, på återvinningscentraler, av bekanta och på verkstäder där bilar demonteras och repareras. För all export av begagnade varor gäller regeln att exportören är skyldig att bevisa att ämnet eller föremålet som ska transporteras inte är avfall (ändring (EU) nr 660/2014 av avfallstransportförordningen och 117 a § i lag 410/2014 om ändring av avfallslagen). De myndigheter som deltar i inspektionerna kan försäkra sig om att det inte är fråga om avfallsexport genom att kräva skriftliga bevis i form av exempelvis uppgifter om ämnets eller föremålets ursprung, intyg på att ämnet eller föremålet är funktionsdugligt och bekräftelse på att det är ändamålsenligt förpackat. Myndigheterna kan besluta att ämnet eller föremålet är avfall om inga tillräckliga bevis har lagts fram inom den tidsfrist som de fastställt. Då behandlas transporten som olaglig avfallstransport.

DETALJMOTIVERING

1. Lag om ändring av miljöskyddslagen

205 §. Avgifter. Utskottet föreslår en lagteknisk ändring i 205 § 2 mom. 3 punkten på så sätt att de metoder som myndigheterna får tillämpa kommer i en ordningsföljd från mjukast till kraftigast, alltså uppmaning, sedan föreläggande och till sist förbud. Ändringen gäller bara den finska versionen.

2. Lag om ändring av avfallslagen

144 a §. Avgifter för tillsyn över mikroföretag. Utskottet föreslår att internationella avfallstransporter inte undantas från jämkning, eftersom tillsynsmyndigheten har uppgett att kopplingen till näringsidkaren är känd och det kan föreligga grunder för jämkning, i motsats till vad som står i propositionsmotiven. Bisatsen "om det inte är fråga om internationell avfallstransport" bör därför strykas i paragrafen.

Betänkande MiUB 11/2017 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 84/2017 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av miljöskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i miljöskyddslagen (527/2014) 199 § 1 mom., 205 § och 206 § 1 mom., av dem 205 §
sådan den lyder i lag 423/2015, som följer:

199 §

Inledande av tillståndspliktig verksamhet trots att ändring har sökts

Tillståndsmyndigheten kan, av grundad anledning och under förutsättning att verkställigheten inte gör ändringssökandet onödigt, på begäran av den som ansöker om tillstånd i tillståndsbeslutet förordna att verksamheten får inledas med iakttagande av tillståndsbeslutet trots att ändring har sökts, om sökanden för det fall att tillståndsbeslutet upphävs eller tillståndsvillkoren ändras ställer godtagbar säkerhet för att miljön återställs i ursprungligt skick. Säkerheten ska ställas till förmån för den i miljötillståndet angivna tillsynsmyndigheten innan verksamheten inleds. Kravet på ställande av säkerhet gäller inte staten och dess inrättningar och inte heller kommuner och samkommuner. Tillståndsmyndigheten kan vid behov förordna om inskränkningar i verkställigheten av tillståndsbeslutet och om tidpunkten för när verkställigheten kan inledas.

— — — — —

205 §

Avgifter

Utöver vad som i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) föreskrivs om avgifter för statliga myndigheters prestationer, får den statliga tillsynsmyndigheten ta ut avgift för

Betänkande MiUB 11/2017 rd

- 1) sådan periodisk inspektion av och annan regelbunden tillsyn över tillståndspliktig och registreringspliktig verksamhet som baserar sig på ett tillsynsprogram som myndigheten utarbetat,
- 2) inspektioner som avses i 169 §,
- 3) inspektioner som behövs för tillsynen över att ett förbud eller föreläggande som avses i 175 eller 176 § iakttas eller för tillsynen över sådant avbrytande av verksamheten som avses i 181 §,
- 4) tillsynsåtgärder som behövs för säkerställande av att ett beslut som avses i 136 § 2 mom. iakttas.

Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten får ta ut avgift för

- 1) behandling av ett tillstånd, en anmälan eller ett annat ärende som avses i denna lag,
- 2) sådan periodisk inspektion av och annan regelbunden tillsyn över tillståndspliktig och registreringspliktig verksamhet som baserar sig på ett tillsynsprogram som myndigheten utarbetat,
- 3) sådana inspektioner som avses i 169 § som leder till uppmaningar eller till meddelande av förelägganden eller förbud samt åtgärder som behövs för tillsynen över att uppmaningar, förelägganden och förbud iakttas,
- 4) inspektioner som behövs för tillsynen över att ett förbud eller föreläggande som avses i 175 eller 176 § iakttas eller för tillsynen över sådant avbrytande av verksamheten som avses i 181 §,
- 5) tillsynsåtgärder som behövs för säkerställande av att ett beslut som avses i 136 § 2 mom. iakttas i sådana fall då behörigheten har överförs till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten i enlighet med 138 §.

Bestämmelser om avgifter till kommunen för behandling och kontroll av tillståndsansökningar enligt 47 a § finns i 23 § i marktäckslagen.

Avgifter som kommunen tar ut får motsvara högst kommunens totala kostnader för prestationen. Grunderna för avgifterna till kommunen anges närmare i en taxa som antas av kommunen.

Avgift tas inte ut för behandling av ärenden som inletts på initiativ av en myndighet eller en part som orsakas olägenhet, om inte något annat följer av 1 eller 2 mom. eller det är fråga om en sådan ändring av ett tillstånd som avses i 89 § och som inletts på ansökan av en myndighet. Avgiften för ändring av ett tillstånd enligt 89 § ska tas ut hos verksamhetsutövaren även om ärendet inletts på ansökan av en myndighet.

För behandling av ett ärende som har inletts på yrkande av någon annan än en myndighet eller en part som orsakas olägenhet får avgift tas ut hos den som inlett ärendet, om det ska anses uppenbart att ärendet har väckts utan grund.

Bestämmelser om indrivning av offentliga fordringar utan dom eller beslut och om rätten att anföra grundbesvär över en avgift finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

206§

Avgifter för tillsyn över mikroföretag

Trots vad som föreskrivs i 205 § ska de avgifter som avses i 205 § 1 mom. och 2 mom. 2–5 punkten som tas ut hos mikroföretag vara skäliga med beaktande av verksamhetens omfattning och natur. Avgifterna ska vara skäliga också om verksamhetsutövaren är en fysisk person som inte driver ekonomisk verksamhet.

Betänkande MiUB 11/2017 rd

Denna lag träder i kraft den 20 .

På de avgifter som avses i 205 § 1 mom. 4 punkten och 2 mom. 3 och 5 punkten för vilka avgiftsgrunden har uppkommit före lagens ikraftträdande tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

om ändring av avfallslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i avfallslagen (646/2011) 124, 144 och 145 §, av dem 124 § sådan den lyder i lag 1518/2015, och
fogas till lagen en ny 144 a § som följer:

124§

Inspektioner och tillsynsplaner

Den behöriga tillsynsmyndigheten ska med regelbundna intervaller och på lämpligt sätt inspektera anläggningar och företag som bedriver verksamhet

- 1) där avfall behandlas i en anläggning eller yrkesmässigt,
- 2) där det uppkommer farligt avfall,
- 3) där avfall transporteras eller insamlas yrkesmässigt,
- 4) som avfallsmäklare,
- 5) med internationella avfallstransporter.

Tillsynsmyndigheten ska utarbeta en plan för inspektioner och annan tillsyn som avser sådana verksamheter enligt 1 mom. som omfattar eller med fog kan antas omfatta internationella avfallstransporter. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska utarbeta en plan för tillsyn över yrkesmässig transport och förmedling av avfall. Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten ska utarbeta en plan för tillsyn över sådan yrkesmässig avfallsinsamling som avses i 100 §. De planer som avses ovan och som myndigheten kan förena med ett i 168 § 4 mom. i miljöskyddslagen avsett tillsynsprogram ska vara baserade på en bedömning av de risker och miljökonsekvenser som avfallet och avfallshantering medför.

I de planer som avses i 2 mom. ska målen och prioriteringarna för inspektionerna, det geografiska område som planen omfattar, planerade inspektioner och inspektionsfrekvens, de myndigheter som deltar i inspektionerna och formerna för samverkan mellan dem samt övriga omständigheter som behövs för ett ändamålsenligt utförande av inspektionerna anges. Planen ska ses

Betänkande MiUB 11/2017 rd

över minst vart tredje år och vid behov uppdateras. Bestämmelser om innehållet i planerna för inspektioner och annan tillsyn och om verkställandet av inspektionerna finns dessutom i artikel 50 i avfallstransportförordningen.

Bestämmelser om inspektioner och annan tillsyn över verksamheter enligt 1 mom. 1 och 2 punkten som är miljötillståndspliktiga eller registreringspliktiga finns dessutom i miljöskyddslagen.

Närmare bestämmelser om innehållet i inspektionsplanerna och utarbetandet av dem, om riskbedömning samt om ordnandet av inspektioner och annan tillsynsverksamhet får utfärdas genom förordning av statsrådet.

144 §

Avgifter

Utöver vad som i lagen om grunderna för avgifter till staten föreskrivs om avgifter för statliga myndigheters prestationer, får den statliga myndigheten ta ut avgift för

- 1) sådan periodisk inspektion av och annan regelbunden tillsyn över anläggningar och företag som avses i 124 § och som baserar sig på planer som avses i 124 § 2 mom.,
- 2) inspektioner som behövs för tillsynen över att avfallstransportförordningen iakttas,
- 3) inspektioner och andra tillsynsåtgärder som behövs för meddelande av förbud eller ålägganden som avses i 126–128 § och för kontroll av att förbuden eller åläggandena iakttas.

Den kommunala myndigheten får ta ut avgift för

- 1) behandling av en anmälan eller ett annat ärende som avses i denna lag,
- 2) sådan periodisk inspektion och annan regelbunden tillsyn över anläggningar och företag som avses i 124 § och som baserar sig på planer som avses i 124 § 2 mom.,
- 3) inspektioner och andra tillsynsåtgärder som behövs för meddelande av förbud eller ålägganden som avses i 75, 125 och 126 § och för kontroll av att förbuden eller åläggandena iakttas.

Avgifter som kommunen tar ut får motsvara högst kommunens totala kostnader för prestationen. Grunderna för avgifterna till kommunen anges närmare i en taxa som antas av kommunen.

Avgift tas inte ut för behandlingen av ett ärende som inletts på initiativ av en myndighet eller en part som orsakas olägenhet, om inte något annat följer av 1 eller 2 mom.

För behandling av ett ärende som har inletts på yrkande av någon annan än en myndighet eller en part som orsakas olägenhet får avgift tas ut hos den som inlett ärendet, om det ska anses uppenbart att ärendet har väckts utan grund.

144 a §

Avgifter för tillsyn över mikroföretag

Trots vad som föreskrivs i 144 § ska de avgifter som avses i 144 § 1 och 2 mom. i denna lag och som tas ut hos fysiska personer som inte bedriver ekonomisk verksamhet och hos mikroföretag som avses i 206 § 2 och 3 mom. i miljöskyddslagen vara skäligen med beaktande av verksamhetens omfattning och natur, ~~om det inte är fråga om internationell avfallstransport~~. På avgifter som tas ut av mikroföretag tillämpas dessutom vad som föreskrivs i 206 § 4 mom. i den lagen. Avgift tas inte ut hos fysiska personer som inte bedriver ekonomisk verksamhet för ansökningar som enbart gäller jämkning av en avgift enligt denna lag.

Betänkande MiUB 11/2017 rd

145 §

Indrivning av kostnader och avgifter

Kommunal avfallsavgift och avgift enligt 144 § 1 och 2 mom. samt kostnader enligt 123 § 4 mom. och artikel 29 i avfallstransportförordningen är direkt utsökbara. Bestämmelser om indrivningen av dem finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Planer enligt 124 § 2 mom. som gäller tillsynen över yrkesmässig transport eller förmedling eller insamling av avfall ska utarbetas senast den 30 juni 2018.

På de avgifter som avses i 144 § för vilka avgiftsgrunden har uppkommit före lagens ikraftträdande tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Helsingfors 13.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Petri Honkonen cent
medlem Susanna Huovinen sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä blåa
medlem Veera Ruoho saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
ersättare Arto Pirttilahti cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.