

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen, 15 § i hälso- skyddslagen och lagen om miljötillståndsverken

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 november 2004 en proposition med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen, 15 § i hälso- och miljöskyddslagen och lagen om miljötillståndsverken (RP 227/2004 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jukka Nurmio, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Tuire Taina, jord- och skogsbruksministeriet
- överinspektör Jari Keinänen, social- och hälsovårdsministeriet

- överdomare Pekka Kainlauri, Vasa förvaltningsdomstol
- direktör Leena Gunnar, Sydöstra Finlands miljöcentral
- direktör Aino Turpeinen, Västra Finlands miljötillståndsverk
- vicehäradshövding Kerttu Haapamäki, UPM-Kymmene Oyj
- expert Jukka Luokkamäki, Finlands Näringsliv
- miljöexpert Pia Oesch, Energibranschens Centralförbund rf Finergy
- miljöjurist Kurt Hemnell, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från Finlands naturskyddsförbund och högsta förvaltningsdomstolen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att flera bestämmelser i miljöskyddslagen ändras utifrån erfarenheterna av tillämpningen av lagen.

Det föreslås att bestämmelserna om myndigheternas behörighet och om deras behandling av tillstånd ska preciseras i synnerhet till den del behandlingen gäller en helhet som består av flera tillståndspliktiga verksamheter. Dessutom föreslår regeringen ändringar i bestämmelserna om tillsyn, typgodkännandemyndigheter och besikt-

ningsorgan, anmälningsförfaranden, förorenad mark och förorenat grundvatten, delgivning av beslut, verkställighet och ändringssökande. Bestämmelserna om bemyndigande att utfärda förordningar ska också preciseras enligt förslaget.

Smärre ändringar föreslås i hälso- och miljöskyddslagen. Syftet är att förtydliga uppgiftsfördelningen mellan den kommunala hälso- och miljöskyddsmyndigheten och miljöförvaltningsmyndigheten. I propositionen ingår dessutom en ändring av lagen om mil-

jötillståndsverken som syftar till att göra beslutsfattandet vid tillståndsverken smidigare genom att möjliggöra en sammansättning med en enda som avgörare.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att förslaget är nödvändigt och motiverat. Regeringens ändringsförslag preciserar vissa bestämmelser i miljöskyddslagen, klargör oklarheter som framkommit i den praktiska tillämpningen och ökar flexibiliteten i beslutsfattandet. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande ändringsförslag.

Verksamhet som medför risk för förorening av miljön

Regeringen föreslår att definitionen av begreppet "verksamhet som medför risk för förorening av miljön" i 3 § 1 mom. 2 punkten i miljöskyddslagen ska preciseras med ett omnämnande av den verksamhet som tekniskt och funktionellt är nära knuten till en anläggning. Avsikten är att precisera definitionen så att den motsvarar sitt ursprungliga syfte och den tolkning som till stor del redan omfattats i praktiken. En precisering behövs också för att definitionen ska motsvara definitionen av en anläggning i artikel 2.3 i direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet). Den preciserade definitionen innebär ett förtydligande av tillståndsprövningens omfattning, dvs. av vilka delar av verksamheten som tillståndet kan reglera. Enligt detaljmotiven i propositionen omfattas t.ex. stödfunktioner såsom lastning och lagring, som har direkt samband med den tillståndspliktiga verksamheten utan att separat för sig vara tillståndspliktiga.

Utskottet betonar att bestämmelsen inte utvidgar tillståndsplikten, utan att den preciserar definitionen av begreppet verksamhet. Utskottet vill i detta sammanhang precisera exemplet i detaljmotiven (s. 9/II) genom att understryka att ex-

empelvis spridning av gödsel på åkern, *långt från själva stallet*, inte är sådan till stallet i tekniskt och funktionellt hänseende nära ansluten verksamhet som avses i definitionen. Därmed kan tillståndsvillkoren inte utsträckas till spridningen. Däremot kan lagring och spridning av gödsel *i omedelbar närhet* av stallet beaktas vid tillståndsprövningen, och således kan tillståndet även reglera denna verksamhet.

Ändringen ovan ska inte blandas ihop med det nya 35 § 4 mom. i lagförslaget, som gäller olika, var för sig tillståndspliktiga verksamheter på samma verksamhetsområde. Det nya 4 mom. ersätter definitionen av den helhet som verksamheten utgör i 2 § i miljöskyddförordningen. Begreppet används inte i lag, men det är enligt bestämmelsen fråga om en helhet som flera verksamheter utgör när flera för sig tillståndspliktiga verksamheter har ett sådant tekniskt och funktionellt samband att miljökonsekvenserna eller avfallshanteringen måste granskas tillsammans.

Tillståndsmyndigheter

Regeringen föreslår ett nytt 4 mom. till 22 § i miljöskyddslagen. Enligt det ska arbetskrafts- och näringscentralerna utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och bestämmelser som utfärdats med stöd av den, om det är fråga om tillsyn av i lag föreskrivna verksamhetskrav enligt rådets förordning (EG) nr 1728/2003 beträffande gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och vissa stödsystem för jordbrukare. Enligt motiveringen omfattar tillsynen i praktiken de beslut av statsrådet som gäller begränsning av utsläpp i vattnen av nitrater, användningen av slam från reningsverk inom jordbruket och skydd för grundvatten mot förorening genom vissa miljöfarliga eller hälsofarliga ämnen.

Det är nödvändigt att effektivisera tillsynen, menar utskottet, men påpekar samtidigt att bestämelsen måste göras mer exakt så att det tydligt framgår att arbetskrafts- och näringscentralerna inte enligt miljöskyddslagen utövar sådana tillsynsbefogenheter som de egentliga tillsynsmyndigheterna har. Utskottet föreslår därför en sådan precisering av 22 § 4 mom. i lagförslag 1 som tydligt anger centralernas behörighet, dvs. att de bara har en skyldighet att underätta tillsynsmyndigheterna enligt miljöskyddslagen — den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten och den regionala miljöcentralen — om brister som de uppdagar under tillsynen. Detta innebär att arbetskrafts- och näringscentralerna inte har rätt att tillgripa förvaltningstvång enligt 13 kap. i miljöskyddslagen i syfte att åtgärda eventuella överträdelser och försummelser. Dessutom menar utskottet att en effektiv förvaltning och därmed tillräckliga resurser kräver att gränserna mellan olika myndigheters behörighet är så tydliga som möjligt.

Besiktningens organ för typgodkännande

I 24 § i miljöskyddslagen finns bestämmelser om de myndigheter och inrättningar som kan vara inrättningar för typgodkännande. Regeringen föreslår att paragrafen ska innehålla ett bemyndigande att utfärda förordning och en skyldighet för privata inrättningar att följa de allmänna förvaltningsbestämmelserna när de tilldelats offentliga förvaltningsuppgifter. Utskottet finner dessa ändringar välkomna och motiverade, men föreslår ändå ett språkligt förtydligande av 24 § 3 mom. i lagförslag 1. Utskottet föreslår också en språklig ändring i bemyndigandet.

Förhållandet mellan tillståndsvillkor och minimikrav i en förordning

Enligt miljöskyddslagens 51 § kan ett tillståndsvillkor vara strängare än ett specificerat minimikrav i fråga om miljöskyddet enligt en förordning för att förutsättningarna för beviljande av tillstånd ska uppfyllas, för att ett miljö kvalitetskrav ska tillgodoses och för att skydda vatten.

Regeringen föreslår nu att ett villkor ska kunna vara strängare än ett minimikrav också för att

tillämpa bästa tillgängliga teknik (BAT), om detta föreskrivs i en förordning av statsrådet om genomförande av EG-rättsakter. Utskottet anser att ändringen behövs, eftersom den gällande lagen inte möjliggör att BAT-principen enligt IPPC-direktivet följs fullt ut, särskilt när det gäller behandlingen av tillstånd för verksamhet enligt direktiven om stora förbränningsanläggningar¹ och om flyktiga organiska föreningar (VOC)². Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att det enligt propositionsmotiven (s. 14/I) inte är meningen att genom förslaget skärpa tillståndsvillkoren. Undantag från förordningen för att tillämpa bästa tillgängliga teknik får göras bara om detta föreskrivs i en förordning av statsrådet om genomförande av EG-rättsakter.

Buller anmälan

Regeringen föreslår att 60 § i miljöskyddslagen ska ändras så att anmälan om tillfällig verksamhet som orsakar buller och skakningar alltid ska göras till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten, som behandlar ärendet. Ändringen i anmälningsförfarandet är befogad, menar utskottet. Ändringen gör nämligen arbetsfördelningen mellan miljö- och hälsovårdsmyndigheterna klarare och därmed även anmälningsförfarandet. Utskottet vill ändå peka på att de kommunala hälsovårdsmyndigheterna har erfarenhet av att mäta och bedöma buller och att det lönar sig att utnyttja denna erfarenhet även i fortsättningen genom att vid behov be hälsovårdsmyndigheterna om ett yttrande innan beslut fattas i fråga om en anmälan. Eftersom det är fråga om strukturen på myndighetssamarbete behövs det enligt utskottet ingen reglering på lagnivå i den frågan. Däremot anser utskottet att man bör överväga om förfarandet för att begära yttranden bör regleras genom förordning för att beakta de resurs-

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar.

² Rådets direktiv 1999/13/EG om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar.

skillnader som finns mellan kommuner av olika storlek. Genom en klarare arbetsfördelning kan man också främja ett effektivt utnyttjande av kommunernas resurser.

Hörande

Propositionen innehåller också förslag som gör förfarandena för hörande flexibla. Utskottet finner på grundval av inhämtad utredning att ändringarna är motiverade, men vill ändå särskilt ta upp 98 § i lagförslag 1. Den föreslagna ändringen går ut på att den myndighet som meddelat ett beslut fortsatt måste ge de intresserade möjlighet att bli hörda med anledning av besvär, men nu bara i fråga om miljötillståndsbeslut. Enligt förslaget ska förfarandet förkortas genom att kungörelsetiden för besvär förkortas från 30 dagar till 14 dagar. Enligt utskottet är försöket att påskynda besvärsprocessen välkommet, eftersom den gällande lagens förfarande för hörande allmänt ansetts långsamt och arbetsdrygt. Utskottet noterar att en kortare kungörelsetid inte väsentligt påverkar medborgarnas möjligheter att påverka, eftersom de berörda parter som har ett särskilt intresse i frågan får ett särskilt meddelande om besvären för att kunna avge bemötande. Det finns ändå anledning att uppmärksamt följa verkningarna av den förkortade kungörelsetiden och att vidta åtgärder om ändringen i motsats till förväntningarna ändå skulle försämra möjligheterna till inflytande.

Utskottet har rättat till 96 § 2 mom. i lagförslag 1, som av misstag saknar en hänvisning till statsrådets beslut.

Straff för brott mot kommunala miljöskyddsföreskrifter

Enligt 116 § i lagförslag 1 i propositionen ska även brott mot kommunala miljöskyddsföreskrifter som givits med stöd av 19 § omfattas av straffbestämmelsens tillämpningsområde. Enligt propositionsmotiven (s. 18/II) motsvarar tillägget bestämmelsens ursprungliga syfte och är närmast förtydligande. Utskottet anser emellertid att ändringen inte kan anses vara förtydligande, utan en ändring i sak av straffbestämmelsens räckvidd. Utskottet ser inte att den föreslag-

na ändringen skulle vara motiverad, utan anser att det krävs en utredning av hur acceptabel en kriminalisering är med avseende på konstitutionen och i övrigt. Författningsnivån på eventuella förbud och skyldigheter i lokala miljöskyddsföreskrifter kan vara problematisk i förhållande till 80 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilket bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. Dessutom förutsätter den straffrättsliga legalitetsprincipen bl.a. att straff ska utdömas på grundval av lag som till sitt innehåll är tillräckligt exakt och noggrant avgränsad. Kravet på exakthet är särskilt viktigt inom straffrätten av rättssäkerhetshänsyn. Med hänvisning till grundlagsutskottets praxis påpekar miljöutskottet att öppna, inexakta kriminaliseringar ska undvikas³. Utskottet föreslår därför att den föreslagna ändringen utgår, dvs. att kriminaliseringarna enligt den gällande lagen kvarstår. Utskottet anser vidare att man också behöver utreda hur pass acceptabla kriminaliseringar av brott mot andra kommunala föreskrifter är konstitutionellt sett och i övrigt och att kriminaliseringarna ska ändras så att de motsvarar grundlagens krav. I och för sig är det viktigt att påföljdsordningen fungerar.

Sammanfattning när ärenden avgörs av miljötillståndsverken

Regeringen föreslår att lagen om miljötillståndsverken ändras så att den normala kollegiala beslutsgången kan frångås när miljötillståndsverken avgör enkla ärenden. Enligt 10 a § 1 punkten i lagförslag 3 avgör ett miljøråd som direktören förordnat de ärenden som gäller tillståndsansökningar enligt 1 kap. 15 § i vattenlagen, om miljökonsekvenserna av det projekt som ansökan gäller i övrigt är obetydliga med hänsyn till projektets omfattning.

Det är ett funktionellt sätt att göra beslutsgången mer flexibel, men utskottet föreslår ändå att bestämmelsen ändras så att den bättre motsvarar motiveringen. Detta sker lämpligen ge-

³ GrUB 25/1994 rd, s. 8/II.

nom att ärenden som ett miljöråd kan avgöra beror på om projektets *konsekvenser* är obetydliga i stället för dess *miljökonsekvenser*. Enligt motiven till förslaget (s. 19/I) kan bestämmelsen i praktiken gälla i första hand byggande av små bryggor eller anläggning av strandbankar. Utan den ändring som utskottet föreslår skulle bestämmelsen däremot kunna ge möjlighet till att även mer omfattande projekt behandlas med en sammansättning med en enda avgörare, om projektets miljökonsekvenser är obetydliga. Den ändrade ordalydelsen innebär att också andra intressen än verkningarna på miljön beaktas. Dessutom föreslår utskottet att samma lagrum ändras så att den kollegiala beslutsgången kan frångås bara om ett allmänt eller enskilt intresse inte kräver att ärendet behandlas i normal sammansättning. Denna precisering behövs eftersom de ärenden som omfattas av lagrummets tillämpningsområde också kan vara ärenden där parternas krav samt förväntningar på rättsskydd inte sammanfaller eller där det exempelvis råder

oklarhet om den lagenliga strandlinjen och fastighetsgränsen. Det kan till och med i ett relativt litet projekt bli nödvändigt att väga motstridiga intressen mot varandra för utredning av förutsättningarna för ett tillstånd och att besluta om nyttjanderätt till andras egendom och, i synnerhet när det gäller bryggor, om kompensation i grannrelationer. Den ändring som utskottet föreslår klargör att sammansättningen med en enda avgörare inte är avsedd för andra än relativt enkla ärenden av det beskrivna slaget.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår miljöutskottet

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 1 och 3 godkänns med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag):

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av miljöskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i miljöskyddslagen av den 4 februari 2000 (86/2000) 3 § 1 mom. 2 punkten, det inledande stycket i 15 § 1 mom. samt 16—18 §, 24 § 2 och 3 mom., 27 § 1 mom., 31 § 2 och 4 mom., 38 § 3 mom., 46 § 4 mom., 51 §, 60 § 1 mom., 62—64 §, 64 a § 2 mom., rubriken för 77 §, 78 § 3 mom., 79 § 2 mom., 84 § 2 mom., rubriken för 95 §, 96 § 1 och 2 mom., 98 §, 99 § 4 mom., 101 §, 110 a § 4 mom. samt 112 § 3 mom. (*utesl.*),

av dessa lagrum 17 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 586/2001 samt 64 a § 2 mom., 96 § 2 mom. och 110 a § 4 mom. sådana de lyder i lag 944/2002, samt

fogas till 22 §, sådan den lyder delvis ändrad i ovan nämnda lag 586/2001, ett nytt 4 mom., till 31 § ett nytt 4 mom., varvid det ändrade 4 mom. blir 5 mom., till 34 § ett nytt 3 mom., till 35 § ett nytt 4 mom., till 40 § ett nytt 2 mom., till 46 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 506/2002, ett nytt 5 mom., till 53 § ett nytt 2 mom., till 77 § ett nytt 2 mom., till 95 § ett nytt 1 mom., varvid det nuvarande 1 och 2 mom. blir 2 och 3 mom., till lagen en ny 97 a §, till 99 § ett nytt 5 mom. samt till lagen en ny 101 a § som följer:

3 och 15—18 §
(Som i RP)

22 §

Tillsynsmyndigheter

— — — — —
Arbetskrafts- och näringscentralen övervakar efterlevnaden av denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den till den del det är fråga om tillsyn över efterlevnaden av de föreskrivna verksamhetskrav som avses i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare. *Arbetskrafts- och näringscentralen skall underrätta den kommunala miljövårdsmyndigheten eller den regionala miljöcentralen om brister som den uppdagar i samband med tillsynen för eventuella åtgärder från dessa myndigheters sida enligt den behörighet de har med stöd av denna lag. I övrigt utfärdas närmare bestämmelser om tillsynen och samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna vid behov genom förordning av statsrådet.*

24 §

Övriga myndigheter och inrättningar

(2 mom. som i RP)

Miljöministeriet kan förordna en inrättning som avses i 1 mom. eller någon annan inrättning som uppfyller *kraven* att sköta uppgiften som besiktningsorgan eller motsvarande inrättning i an-

slutning till typgodkännandet enligt 13 § 2 mom. *Närmare bestämmelser om de krav som ställs på en sådan inrättning och om tillsynen över att kraven följs utfärdas genom förordning av statsrådet.* Ministeriet kan återkalla förordnandet, om inrättningen inte uppfyller kraven enligt förordningen. Vid fullgörandet av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i denna lag skall inrättningen iaktta lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003), förvaltningslagen och språklagen (423/2003). (*utesl.*)

27, 31, 34, 35, 38, 40, 46, 51, 53, 60, 62—64,
64 a, 77—79, 84 och 95 §
(Som i RP)

96 §

Sökande av ändring

(1 mom. som i RP)

Besvär över *statsrådets* och miljöministeriets beslut anförs hos högsta förvaltningsdomstolen så som anges i förvaltningsprocesslagen.

— — — — —
97 a, 98, 99, 101, 101 a, 110 a och 112 §
(Som i RP)

116 §

(Utesl.)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

3.

Lag

om ändring av lagen om miljötilståndsverken

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 4 februari 2000 om miljötilståndsverken (87/2000) 3 § 3 mom. och

fogas till lagen en ny 10 a § som följer:

3 §
(Som i RP)

10 a §

Sammansättning med en enda avgörare

Det miljöråd som direktören förordnat avgör ärenden som gäller

1) tillståndsansökningar enligt 1 kap. 15 § i vattenlagen, om *konsekvenserna* av det projekt som ansökan gäller i övrigt är obetydliga med

hänsyn till projektets omfattning *och om inte ett allmänt eller enskilt intresse kräver att ärendet behandlas i den sammansättning som anges i lag,*

(2 och 3 punkten som i RP)

(2 och 3 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 11 februari 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Heidi Hautala /gröna
medl. Susanna Haapoja /cent
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /cent
Antti Kaikkonen /cent
Inkeri Kerola /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /saml

Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Säde Tahvanainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml
Pia Viitanen /sd
ers. Oras Tynkkynen /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.