

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen och av 89 och 108 § i avfallslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av miljöskyddslagen och av 89 och 108 § i avfallslagen (RP 147/2015 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Katariina Haavanlammi, miljöministeriet
- regeringsråd Oili Rahnasto, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Tuomas Aarnio, miljöministeriet
- specialsakkunnig Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- Finlands Kommunförbund
- Bioenergia ry
- Maskinföretagarnas förbund rf
- Suomen Turvetuottajat ry

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det i miljöskyddslagen och avfallslagen görs de ändringar som behövs för att komplettera det nationella genomförandet av det direktiv av Europaparlamentet och rådet som gäller rätt till deltagande. Vidare föreslås att det i miljöskyddslagen görs de ändringar som behövs för att komplettera det nationella genomförandet av det direktiv av Europaparlamentet och rådet som gäller omgivningsbuller. Genom ändringarna preciseras bestämmelserna om utarbetande av luftvårdsplaner, handlingsplaner för bullerbekämpning, riksomfattande miljöskyddsplaner och miljöskyddsprogram samt riksomfattande avfallsplaner i syfte att klarlägga att möjligheten att delta gäller alla i enlighet med direktivens definition av allmänheten. Dessutom kompletteras lagstiftningen med bestämmelser om den tidsfrist som ska reserveras för framförande av åsikter samt om det förfarande som ska iaktas när planer och program revideras. Den myndighet

Betänkande MiUB 6/2016 rd

som utarbetar handlingsplanen för bullerbekämpning åläggs att informera om hur åsikterna och utlåtandena om utkastet till plan har blivit beaktade.

Till miljöskyddslagen och avfallslagen fogas vissa bestämmelser som gäller miljöskydd vilka förutsätts i den förordning av Europaparlamentet och rådet som gäller återvinning av fartyg. Till miljöskyddslagen fogas en ny bestämmelse enligt vilken de miljöskyddskrav som fartygsåtervinningsförordningen förutsätter ska beaktas vid behandlingen av ett miljötillståndsärende. Bestämmelserna om internationell avfallstransport i avfallslagen kompletteras med en hänvisning till fartygsåtervinningsförordningen.

I propositionen föreslås också att den övergångsbestämmelse i miljöskyddslagen som gäller små torvutvinningsområden ändras så att tidsfristen för ansökan om miljötillstånd när det gäller torvutvinningsområden som är högst 10 hektar och som var verksamma vid ikraftträdandet av den nya miljöskyddslagen förlängs med fem år.

I miljöskyddslagen görs dessutom vissa andra ändringar av mindre betydelse. Dessa gäller skyldigheten att anmäla ändringar i verksamheten samt förfarandet för att beakta gränsöverskridande konsekvenser.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter de har stadfästs.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår vissa preciseringar och kompletteringar i miljöskyddslagen och avfallslagen främst för att EU-lagstiftning ska kunna genomföras nationellt. Ändringarna kommer sig i huvudsak av ett EU-direktiv om rätt att delta och av genomförandet av fartygsåtervinningsförordningen.

I propositionen ingår dessutom en ändring i miljöskyddslagens övergångsbestämmelse om små torvutvinningsområden.

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

Ändringar som gäller genomförandet av direktivet om rätt till deltagande

I 147 § och 204 § i miljöskyddslagen och i 89 § i avfallslagen föreslås vissa ändringar som behövs för att komplettera genomförandet av direktivet om rätt till deltagande. Ändringarna hänförs sig till definitionen av begreppet allmänheten i artikel 2.1 och till artikel 2.3 tredje stycket i direktivet om rätt till deltagande.

Bestämmelserna om allmänhetens rätt till deltagande har utformats något avvikande från varandra trots att de grundar sig på samma direktiv. Begreppet "allmänheten" i direktivet om rätt till deltagande omfattar alla av ärendet intresserade fysiska och juridiska personer. Trots detta är det i

Betänkande MiUB 6/2016 rd

alla bestämmelser inte "allmänheten" som har rätt att delta, utan t.ex. de "vars boende, arbete eller andra omständigheter kan komma att påverkas av handlingsplanen" eller de "vilkas rätt eller fördel ärendet berör".

Genom de föreslagna bestämmelserna förtydligas det att möjligheten att delta gäller alla i enlighet med definitionen av allmänheten i direktivet. Ändringen drar en tydligare gräns mellan å ena sidan de som lämnat yttrande och de som framfört sin åsikt. Begreppet "alla andra" är vittomfattande och på det sätt som definitionen av allmänheten i direktivet om rätt till deltagande förutsätter omfattar det alla fysiska och juridiska personer, inklusive alla föreningar och stiftelser.

Utskottet menar att en tydlig och enhetlig lagstiftning kräver att bestämmelserna om rätt att delta ändras på det sätt som föreslås, trots att rätten att delta i praktiken har förverkligats i den omfattning som direktivet om rätt till deltagande och direktivet om omgivningsbuller förutsätter, så att möjligheten att framföra åsikter inte begränsas på något sätt. Även i övrigt har man när planer och program har utarbetats i praktiken huvudsakligen agerat på det sätt som direktivet om rätt till deltagande kräver.

Genomförandet av fartygsåtervinningsförordningen

Den internationella Hongkongkonventionen om säker och miljöriktig fartygsåtervinning syftar till att ett fartyg efter användningen kan nedmonteras utan negativa effekter för hälsan, miljön eller arbetstagarna. När fartyg skrotas kan farliga ämnen frigöras på ett okontrollerat sätt. I södra Asien och i synnerhet i Indien och Pakistan är detta förknippat med stora problem. Tanken bakom Hongkongkonventionen är att nedmonteringen ska ske på ett tryggt sätt och så att miljön inte kommer till skada. Men Hongkongkonventionen har inte trätt i kraft och den väntas inte heller göra det före 2020.

I Europeiska unionen genomförs Hongkongkonventionen i huvudsak genom fartygsåtervinningsförordningen, vilken träder i kraft stegvis. Genomförandet av förordningen förutsätter i detta skede endast att det utfärdas vissa bestämmelser om förfarandena och om myndigheternas behörighet i enlighet med förordningens artikel 13 (nödvändiga krav på fartygsåtervinningsanläggningar som ska tas upp på den europeiska förteckningen), artikel 14 (auktorisering av fartygsåtervinningsanläggningar belägna i en medlemsstat) och artikel 26 (övergångsbestämmelser).

Propositionen innehåller ett förslag till ny 221 a § i miljöskyddslagen. Enligt bestämmelsen ska de miljöskydds krav som artikel 13 i fartygsåtervinningsförordningen förutsätter beaktas som ett led i behandlingen av ett miljötillståndsärende. Utskottet konstaterar att Finland saknar sådana nedmonteringsanläggningar som avses i förordningen.

Utskottet betonar att det med hänsyn till de problem som är förknippade med nedmontering av fartyg är mycket viktigt att Hongkongkonventionen träder i kraft så snart som möjligt. Genom fartygsåtervinningsförordningen sätts konventionens bestämmelser i kraft inom EU och därmed främjas konventionens ikraftträdande. En av avsikterna med förordningen är att få till stånd behörig återvinningskapacitet i Asien.

Betänkande MiUB 6/2016 rd

Förlängning av tiden för ansökan om miljötillstånd för små torvutvinningsområden

Tidigare har det inte krävts miljötillstånd för små torvutvinningsområden som understigit 10 hektar, men i samband med en översyn av miljöskyddslagen (527/2014) slopades tillståndströskeln för torvproduktion och därtill anknuten dikning, vilket ledde till att all torvutvinning och anknytande dikning numera är tillståndspliktig verksamhet oberoende av omfattning (miljöskyddslagens bilaga 1, tabell 2 punkt 7 underpunkt d).

I 230 § 1 mom. i miljöskyddslagen finns övergångsbestämmelser för små torvutvinningsområden. Enligt övergångsbestämmelserna borde miljötillstånd för redan verksamma torvutvinningsområden på 5—10 hektar ha sökts senast den 1 september 2015 och för torvutvinningsområden på mindre än 5 hektar senast den 1 september 2016. Att tillståndsärendet är anhängigt hindrar inte att verksamheten fortsätter.

I propositionen föreslås att den övergångsbestämmelse i miljöskyddslagen som gäller små torvutvinningsområden förlängs så att tidsfristen för ansökan om miljötillstånd när det gäller torvutvinningsområden som är högst 10 hektar och som var verksamma vid ikraftträdandet av den nya miljöskyddslagen förlängs med fem år. Detta ska enligt förslaget genomföras så att indelningen i torvutvinningsområden på mindre än 5 hektar och på 5—10 hektar slopas och att för alla sådana torvutvinningsområden på högst 10 hektar som var verksamma vid ikraftträdandet av den nya miljöskyddslagen ska ansökas om miljötillstånd för verksamheten senast den 1 september 2020. Tidsfristen förlängs alltså med sammanlagt fem år från den tidpunkt när den första övergångsperioden enligt gällande 230 § 1 mom. gick ut (för torvutvinningsområden på 5—10 hektar), dvs. den 1 september 2015.

Utskottet konstaterar att orsaken till att tillståndströskeln slopades vid lagändringen 2014 var behovet att reglera miljöolägenheter från torvutvinningsområden under 10 hektar och därtill anknuten dikning, eftersom flera små intilliggande utvinningsområden sammantaget kan ha betydande lokala eller regionala konsekvenser för vattendrag. Det är därför viktigt att uppmärksamma eventuella negativa konsekvenser för vattendragen till följd av den förlängda övergångstiden. Från torvutvinningsområden lakas i allmänhet fasta partiklar, humus och järn ut i vattendragen. Den årliga belastningen varierar beroende på årstider och områdets läge. Eftersom utvinningsområdenas läge och avrinningsområdet är av väsentlig betydelse är det svårt att göra en allmän bedömning.

Det finns inga exakta uppgifter om antalet små utvinningsområden eller hur de för tillfället utnyttjas eftersom de inte har varit tillståndspliktiga. Enligt utredning till utskottet är det ändå klart att den största förekomsten av små områden, cirka 300, finns i Österbotten, dvs. inom området för regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. En del av de nuvarande aktörerna har för avsikt att inskränka sin verksamhet och avsluta den före utgången av 2016, en del har gjort anmälan om utvinning för husbehov och en del tänker fortsätta verksamheten och anhålla om tillstånd för den. Torvutvinning på områden under 10 hektar är i allmänhet en binäring och verksamheten bedrivs i mycket varierande omfattning beroende på efterfrågan och produktionsförhållanden. Priset på miljötillståndet och kostnaderna för de investeringar som tillståndet förutsätter är av betydelse för den fortsatta verksamheten. Det är också ett faktum att det är en större utmaning att klara tillståndsprocessen för den som bedriver verksamheten i liten skala än för den som bedriver en

Betänkande MiUB 6/2016 rd

mer omfattande industriell verksamhet och verksamhetsutövare i den först nämnda kategorin behöver också mer råd och anvisningar.

I samband med utfrågningen av sakkunniga kom det fram att många verksamhetsutövare blir tvungna att göra investeringar för att lägga sin verksamhet på en sådan nivå att miljötillstånd kan beviljas, och investeringarna kan kräva år av förberedelser. En längre övergångsperiod ger dessa verksamhetsutövare bättre möjligheter att överväga om det är förnuftigt att fortsätta verksamheten, utvidga den, övergå till husbehovsutvinning eller avsluta verksamheten. Eftersom produktionen på små områden i princip kan pågå lika länge som på stora områden, dvs. uppskattningsvis i 30 år, lämnar en förlängd övergångstid fortfarande möjligheter att reglera konsekvenserna för vattendragen.

Utskottet framhåller också att tillsynsmyndigheten måste vidta behövliga åtgärder med stöd av 18 kap. i miljöskyddslagen, om det framgår att verksamheten orsakar förorening av miljön eller risk för det. De torvutvinningsområden som redan har beviljats miljötillstånd är föremål för efterkontroll med stöd av miljöskyddslagen. Även om torvutvinningen står för en rätt liten del av fosfor- och kvävebelastningen av vattendragen i ett landsomfattande perspektiv, kan verksamheten ha betydande lokala och regionala följder. Propositioner med förslag till ändring av miljöskyddslagen har normalt föreskrivit om övergångstider på ett eller två år när det gäller ändringar av tillståndsplikten. Utskottet utgår från att miljöministeriet satsar på övervakning av små torvutvinningsområden på grund av de stora risker som den förlängda övergångstiden kan medföra. Miljöministeriet bör försäkra sig om att situationen följs och beakta att alla områden efter övergångstidens slut kommer att omfattas av tillståndsplikten.

Utskottet konstaterar att det i samband med översynen av miljöskyddslagen förlängde övergångstiden från ett till två år i fråga om utvinningsområden på högst 5 hektar. Utskottet konstaterade då i sitt betänkande att förlängningen motiverades av flexibilitet för att tillstandsbehandlingen inte skulle bromsas upp på grund av ett stort antal ärenden hos myndigheten.¹ Regionförvaltningsverken måste kunna behandla företagens ansökningar om miljötillstånd snabbt och smidigt och på ett sätt som är acceptabelt och lämpligt ur hela samhällets synvinkel och håller hög standard i fråga om miljöskyddet. Överbelastningen i fråga om tillståndsärenden måste åtgärdas med det snaraste, bl.a. i fråga om torvärenden, menade utskottet.

Utskottet konstaterar vidare att den förlängda tidsfristen inte gäller torvutvinning på områden på högst 10 hektar och därtill anknuten dikning som inletts efter att den nya miljöskyddslagen har trätt i kraft. Det här innebär att skyldigheten att ansöka om miljötillstånd för nya områden på högst 10 hektar bibehålls oförändrad enligt gällande bestämmelser. Småskalig husbehovsutvinning är också i fortsättningen tillåten utan miljötillstånd om verksamheten inte anses vara yrkesmässig.

¹ RP 214/2013 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till miljöskyddslag och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den – MiUB 3/2014 rd, S. 6/2).

Betänkande MiUB 6/2016 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 147/2015 rd utan ändringar.

Helsingfors 31.3.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Kai Mykkänen saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä saf
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Betänkande MiUB 6/2016 rd

Reservation

RESERVATION

Motivering

Regeringens proposition RP 147/2015 innehåller ett flertal förslag som saknar något annat inbördes sammanhang än behovet att komplettera ikraftsättandet av direktiven om deltagande och om omgivningsbuller samt att sätta i kraft vissa bestämmelser i fartygsåtervinningsförordningen. Dessutom finns det vissa rent nationella skäl till propositionen, såsom förslaget att förlänga övergångstiden för tillståndsplikt för mindre (under 10 ha) torvutvinningsområden.

I propositionen föreslås det att övergångstiden för skyldigheten att ansöka om miljötillstånd för torvutvinningsområden som understiger 10 hektar förlängs till fem år. Tillståndsplikt för små torvutvinningsområden togs in i lagen (MSL 527/2014) för att bättre kunna reglera de olägenheter för miljön som verksamheten orsakade, det vill säga för att förbättra nivån på miljöskyddet. När det gällde medelstora myrar på 5—10 hektar som redan var i användning gavs det en tid om ett år för att ansöka om tillstånd och för ännu mindre områden en frist på två år. I september 2015 gick den första övergångstiden ut. Det framgick då att alla torvföretagare inte hade ansökt om miljötillstånd för sin verksamhet. Tillståndsplikten infördes på grund av att det förekom att stora myrar styckades av till små produktionsområden för att komma undan tillståndsplikten. Det här har lett till att små intilliggande utvinningsområden i verkligheten kan utgöra ett enda stort område. Den sammanlagda verkan av små utvinningsprojekt kan då bli betydande.

Det finns inga exakta uppgifter om antalet små utvinningsområden eller var de är belägna eftersom de inte har varit föremål för regelbunden tillsyn enligt miljöskyddslagen. Även om små utvinningsområden under 10 hektar inte har varit tillståndspliktiga har närings-, trafik- och miljöcentralerna gett producenter med sådana områden anvisningar för hur de ska underrätta centralerna om sin verksamhet. Detta har gett den information som ligger till grund för den entydiga uppfattningen att den största förekomsten av små områden finns inom området för regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland. I propositionens konsekvensbedömningsavsnitt sägs det att förslaget ger tillstånds- och tillsynsmyndigheterna möjlighet att fördela den arbetsmängd som följer av beviljandet av tillstånd för och tillsynen över torvutvinningsområden på flera år. Enligt yttrandet från regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland är det inte nödvändigt att förlänga tidsfristen för att verket ska kunna fördela arbetsbördan på flera år, eftersom det till dags dato inte har inkommit särskilt många ansökningar som gäller områden mindre än 10 hektar.

Syftet med propositionen är att samtliga torvutvinningsområden som var i användning när den nya miljöskyddslagen trädde i kraft ska ha miljötillstånd för att man därmed på ett enhetligt sätt och i hela landet ska kunna förhindra de miljöolägenheter som områden av denna storleksordning orsakar. Propositioner med förslag till ändring av miljöskyddslagen har normalt föreskrivit om övergångstider på ett eller två år när det gällt ändringar av tillståndsplikten. Så gjorde man också när den nya miljöskyddslagen stiftades. Om tidsfristen förlängs bara ett par år efter att den nya miljöskyddslagen stiftats är det lätt hänt att verksamhetsutövarna fortsätter vänta ut situationen och att läget igen är det samma när den nya tidsfristen löper ut om fem år. Erfarenheterna av att förlänga tidsfrister är inte goda. Bestämmelserna om avloppsvattenhanteringen i glesbygden visade att tilläggstid lätt resulterar i ytterligare krav på tilläggstid och slutligen till förslag som ur-

Betänkande MiUB 6/2016 rd

Reservation

vattnar hela lagstiftningen. I synnerhet när det är fråga om näringsidkare saknas det grunder för att belöna dem med tilläggstid för att de har låtit bli att följa lagens bestämmelser.

Beredningen av de föreliggande förslagen till ändringar som gäller torvutvinningsområden har inte skett på det sätt som god lagberedning kräver. Propositionen har inte behandlats i de arbetsgrupper som beredde översynen av miljöskyddslagen. Man har inte heller begärt in yttranden. De samlade miljökonsekvenserna av propositionen har inte bedömts.

Den rätta lösningen på problemet med tidsfrister som nonchalerats är inte att ge tilläggstid utan att ge tillräcklig information och att utöva tillsyn. Obligatoriska tillstånd är en bra lösning med tanke på ett jämlikt bemötande av verksamhetsutövarna. Men om tidsfristen nu förlängs efter att den första löpt ut, försätts de verksamhetsutövare som har följt lagen och ansökt om tillstånd i en sämre ställning. Därför är det viktigt att tilläggstiden är skälig. En övergångstid på två år ska räcka för att samtliga torvproducenter ska kunna göra sin verksamhet laglig. NTM-centralerna måste inom ramen för sina resurser satsa på mer information till verksamhetsutövarna om lagens krav.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget godkänns enligt utskottets betänkande men 230 § i lagförslag 1 med följande ändringar:

Reservationens ändringsförslag

230 §

Skyldighet att ansöka om miljötillstånd

För verksamhet som utövas när denna lag träder i kraft och som är tillståndspliktig enligt denna lag men som inte var tillståndspliktig enligt den lag som upphävs, ska miljötillstånd sökas inom ett år från lagens ikraftträdande. För torvutvinning och därtill anknuten dikning enligt tabell 2 punkt 7 underpunkt d i bilaga 1 ska tillstånd emellertid sökas **senast den 1 september 2017, om** utvinningsområdet är högst tio hektar stort. Att tillståndsärendet är anhängigt hindrar inte att verksamheten fortsätter.

— — — — —

Betänkande MiUB 6/2016 rd
Reservation

Helsingfors 31.3.2016

Riitta Myller sd
Katja Taimela sd
Nasima Razmyar sd
Satu Hassi vihr
Silvia Modig vas
Anders Adlercreutz r