

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 oktober 1999 regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen (RP 84/1999 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Timo Kotkasaari, miljödirektör Risto Timonen och överinspektör Maija Kaukonen, jord- och skogsbruksministeriet

- regeringsrådet Simo Mäkinen och regeringssekreterare Mika Seppälä, miljöministeriet
- sakkunniga Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- myndighetschef Heikki Vähätalo, Norra Österbottens skogscentral
- miljöjuristen Kurt Hemnell, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- juristen Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund.

Dessutom har Finlands Kommunförbund lämnat ett skriftligt expertutlåtande.

PROPOSITIONEN

De huvudsakliga syftena med propositionen är att förenhetliga miljöskyddslagstiftningen och se över systemet med tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Regeringen föreslår en miljöskyddslag, dvs. en övergripande lag om förhindrande av förorening av miljön. Lagen skall innehålla enhetliga bestämmelser om skydd av mark, vatten och luft. Miljöskyddsbestämmelserna, som nu är spridda på många lagar, skall samlas i den. Samtidigt upphävs luftvårdslagen, bullerbekämpningslagen och lagen om miljöutsläppsförfarande. Enligt förslaget skall lagen innehålla bestämmelser om de allmänna miljö-

skyddsprinciperna samt om skyldigheter och förbud, bemyndiganden att utfärda normer på lägre nivå än lag, bestämmelser om miljöutsläppstillstånd, anmälningsförfarande, ersättningar, sanering av förorenad mark och förorenat grundvatten, tillsyn och förvaltningstvång samt om sökande av ändring.

Reformen avser i första hand att bygga upp ett enhetligt miljöutsläppstillståndssystem. Alla utsläppstillstånd slås ihop till ett enda miljöutsläppstillstånd, som på enahanda grunder beaktar den belastning som olika miljöelement utsätts för. Reformen innebär att förvaltningen kan rationaliseras, efter-

som det kommer att behövas bara ett utsläppstillstånd per anläggning. Med stöd av miljöskyddslagen utfärdas en förordning med närmare bestämmelser om tillståndspliktiga anläggningar och verksamheter. Miljöstillstånd kommer i regel att behövas för samma verksamheter som hittills. Merparten av de verksamheter som tidigare beviljats tillstånd kommer att få fortsätta på grundval av det gamla tillståndet, om verksamheten uppfyller miljöskyddslagens krav. Genom förordning bestäms om verksamheter som har beviljats tillstånd enligt den gamla lagstiftningen och nu måste söka nytt tillstånd för att motsvara den nya lagens krav. Nya tillstånd skall sökas före utgången av 2004. Det är framför allt vissa stora industrianläggningar som behöver dessa tillstånd.

Beslutssystemet för miljö- och vattentillstånd skall enligt förslaget reformeras. Vattendomstolarna skall dras in och merparten av deras uppgifter i vattenärenden enligt vattenlagen överförs på de miljöstillståndsverk som skall inrättas. Bestämmelser om dem utfärdas i en särskild lag. Miljöstillståndsverken skall också avgöra miljöstillståndsärenden med betydande miljökonsek-

venser. Enligt förslaget skall tre miljöstillståndsverk inrättas. Deras verksamhetsområden skall i stort sett sammanfalla med landskapsindelningen. En stor del av miljöstillstånden kommer dock också i fortsättningen att behandlas i miljöcentralerna. Regeringen föreslår inga ändringar i arbetsfördelningen mellan kommunerna och staten, vilket innebär att de flesta miljöstillstånden också framgent kommer att behandlas i kommunerna.

Propositionen ansluter sig till EU-rådets direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Den föreslagna miljöskyddslagen innebär att vår nationella lagstiftning kommer att uppfylla de krav som ställs i direktivet.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa. En separat lag skall stiftas om arrangemangen om den nya lagstiftningens verkställighets- och övergångsskede.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Utgångspunkter

Syftet med den föreslagna reformen är att minska antalet miljöskyddsförfattningar genom att sammanföra bestämmelser som i detta nu har samma innehåll men ingår i olika lagar till en enda lag och eliminera överlappningarna. I propositionen föreslås också ett nytt beslutssystem i miljö- och vattentillståndsfrågor. Vattendomstolarna skall dras in och merparten av uppgifterna i vattenärenden enligt vattenlagen överförs på nya miljöstillståndsverk. En särskild lag skall stiftas om verken. *Jord- och skogsbruksutskottet finner det viktigt att tillståndsverken får en oavhängig och självständig ställning. Dessutom kräver behandlingen av tillstånden att myndigheterna besitter en allt större sakkunskap*

inom olika områden. När reformen verkställs bör detta behov tillgodoses. I överensstämmelse med motiveringen till propositionen finner utskottet det vidare angeläget att beslutsfattandet i framtiden görs klarare och enklare utifrån erfarenheterna av hur det föreslagna systemet fungerar.

Miljöskyddslagens allmänna principer samt jord- och skogsbruket

Utskottet påpekar att vårt land redan har nästan fem års erfarenhet av miljöstöd, delvis finansierade av EU. Tack vare dem har nivån på miljöskyddet kunnat höjas avsevärt inom jordbruks- och därtill anslutna skogsbruksområden. Med hänvisning till dessa positiva erfarenheter förutsätter utskottet att finansieringen från Europeiska unionen också framgent kommer att sty-

ras så att den i samma utsträckning som tidigare kan användas tillsammans med normstyrningen för att främja miljöskyddet inom jordbruket. Utskottet betonar i detta sammanhang de speciella krav som Finlands nordliga förhållanden och karga jordmån ställer på odlingsverksamheten och boskapsskötsel.

I 4 § i den föreslagna miljöskyddslagen ingår vissa av lagens allmänna principer. I paragrafen nämns principen om prevention och minimering av olägenheter, försiktighets- och aktsamhetsprincipen, principen om bästa tillgängliga teknik och principen om bästa praxis från miljösynpunkt. Dessutom nämns principen om förorenarens ansvar som en allmän princip. Enligt motiveringen skall principerna inte genomföras som sådana i enskilda fall. De skall framför allt styra den allmänna regleringen och kan endast användas som tolkningselement när enskilda beslut fattas. *Utskottet finner det viktigt att principen om förorenarens ansvar inte får utgöra något hinder för stöd till jord- och skogsbruket på grundval av andra bestämmelser.* Detta framgår också av paragrafmotiveringen, som säger att principen endast gäller verksamheter som medför risk för förorening av miljön. Principen skall tillämpas på dessa verksamheter i den omfattning som de kontrolleras inom ramen för lagfästa förfaranden. Bestämmelsen hindrar inte att verksamheterna stöds ekonomiskt på grundval av andra bestämmelser.

Omfattningen av bemyndigandena att utfärda förordning

I 10 § i den föreslagna miljöskyddslagen skall enligt förslaget ingå bestämmelser om vissa allmänna grunder för statsrådets rätt att utfärda förordningar. Bemyndigandena att utfärda förordning specificeras i 11—18 §. När det gäller jordbruk kan bemyndigandet grunda sig på 11 § 2 punkten, 11 § 6 punkten och 12 § 1 punkten. Bemyndigandena enligt 11 § gäller framför allt utsläppsgränser och åtgärder för att begränsa utsläpp. Bemyndigandena i 12 § gäller strukturella omständigheter, krav på avstånd och andra tekniska åtgärder.

Utskottet påpekar att bemyndigandena i gällande vattenlag är avgränsade så att de gäller endast relevanta direktiv. En sådan avgränsning har inte ansetts motiverad i propositionen. Utskottet förutsätter att dels förordningsbestämmelsernas förhållande till EG-reglerna, dels olika förpliktelsers privatekonomiska konsekvenser, till exempel konsekvenserna för jord- och skogsbrukets konkurrenskraft, utreds då förordningarna utarbetas. Samtidigt påpekar utskottet att någon detaljerad bedömning av den föreslagna miljöskyddslagens ekonomiska verkningar inte har gjorts.

När det gäller förordningar om vattenskydd inom jordbruket finner utskottet det viktigt att de garanterar enhetliga riksomfattande föreskrifter. Med hänvisning till bland annat kraven inom EG:s ovan nämnda miljöstödsystem och till eventuella kostnadseffekter förutsätter utskottet att kommunernas möjlighet att utfärda miljöskyddsföreskrifter (19 §) begränsas. På samma grunder skall vattenskydds-föreskrifter som utfärdas vid tillståndsprövningen avgränsas (11 § 6 punkten och 51 § 2 mom.).

Kommunala miljöskydds-föreskrifter

Enligt den föreslagna 19 § i miljöskyddslagen skall kommunen ha rätt att utfärda av de lokala förhållandena föranledda allmänna föreskrifter, som kan gälla annan än tillståndspliktig verksamhet. Föreskrifterna får inte strida mot miljöskyddslagen eller förordningar utfärdade med stöd av den. För lantbrukets vidkommande kan föreskrifterna enligt 2 mom. 1 och 4 punkten gälla till exempel kraven på systemen för behandling av avloppsvatten, enligt 1 och 3 punkten placering av försäljningsställen för flytande bränslen och enligt 5 punkten zoner och områden där behandlingen av stallgödsel, gödselmedel och farliga ämnen är begränsad. Föreskrifter om djurstallar, i den mån de är tillståndspliktiga, kan däremot inte utfärdas. Enligt 5 mom. får vattenskydds-föreskrifterna för jordbruket vara strängare än i en förordning utfärdad med stöd av 11 § 6 punkten endast i det fall att de är avsedda att förebygga en speciell föroreningsrisk. I praktiken innebär detta att föreskrifter kan utfär-

das närmast för att skydda grundvattenområden och exceptionellt rena, särskilt känsliga ytvatten eller för rekreationsändamål särskilt viktiga ytvatten. *Med hänvisning till det ovan anförda förutsätter utskottet att kommunernas möjligheter att utfärda föreskrifter begränsas till den nivå som grund- och ytvattenskyddet i exemplen förutsätter. Vidare förutsätter utskottet att de regionala skogscentralerna alltid blir hörda när miljöskyddsföreskrifter gällande skogsbruket utfärdas.*

Jord- och skogsbruksenheter, miljötilståndsplikt och tillståndsprövningens omfattning

Enligt uppgift till utskottet är utgångspunkten för den föreslagna miljöskyddslagen att den jord- och skogsbruksverksamhet som enligt gällande lag är tillståndspliktig också kommer att vara det i fortsättningen. I 28 § 1 mom. anges att verksamhet som medför risk för förorening av miljön är tillståndspliktig. Närmare bestämmelser om tillståndspliktig verksamhet utfärdas genom förordning. I nu gällande lagstiftning ingår samma förordningsbaserade regleringssätt. Enligt erhållen utredning föreskrivs i 1 § 9 punkten i utkastet till miljöskyddförordning tillståndsplikt för djurstallar och pålsdjursfarmer på samma nivå som i gällande bestämmelser.

I 28 § 2 mom. 3 punkten sägs att också verksamhet i mindre skala än en verksamhet som anges i förordning kräver miljötilstånd, om de ut-sätter omgivningen för oskäligt besvär enligt 17 § lagen angående vissa grannelagsförhållanden (26/1920). Behovet av miljötilstånd avgörs från fall till fall. I praktiken berörs mindre djurstallar placerade nära gränsen till grannen eller grannens boningshus av dessa bestämmelser. Tillståndsplikten är också i detta avseende densamma som i nu gällande bestämmelser.

Utskottet anser att bestämmelsen i 51 § om att tillståndsföreskrifterna gällande vattenskyddet inom jordbruket i allmänhet inte får vara strängare än bestämmelserna i en förordning utfärdad på grundval av 11 § 6 punkten. Strängare bestämmelser kan endast tillåtas när det föreligger speciell risk för förorening av miljön.

Miljötilstånd krävs däremot i regel inte med stöd av 28 § för skogsdikning, som således också framgent betraktas som ett diffust utsläpp. Enligt gällande lag kräver dock dikning fortsättningsvis i vissa fall tillstånd enligt 6 kap. vattenlagen. Om dikningen leder till förorening av vattendrag behövs tillstånd också på grundval av miljöskyddslagen. Detta motsvarar då det läge som för närvarande råder med stöd av 1 kap. 19 § 1 mom. vattenlagen. Förbudet i lagrummet mot förorening av vattendrag flyttas över till miljöskyddslagen. *Utskottet förutsätter att också vattenskyddsföreskrifterna med avseende på dikning avgränsas genom förordning vid tillståndsprövningen.*

Andra omständigheter i anslutning till propositionen

Enligt erhållen utredning kommer miljöskyddslagen inte att ändra på innebörden i begreppet avfall enligt avfallslagen (1072/1993). Stallgödsel betraktas som avfall enligt avfallslagen men godkännandeförfarandet i avfallslagen tillämpas inte på återvinning av avfall som jordförbättringsmedel. Motsvarande omständighet kommer att konstateras i 2 § miljöskyddförordningen. Bland andra EG-kommissionen och justitiekanslern har yttrat sig om klassificeringen av stallgödsel som avfall. Stallgödsel upptas som avfall i avfallsklassificeringen i avfallsdirektivet.

Utskottet påpekar att bestämmelser om avfallslagens tillämpningsområde ingår i lagens 2 §. Bestämmelserna utesluter inte att avfallslagen tillämpas på stallgödsel. Detta har ansetts motiverat bland annat med tanke på avfallsdirektivet. Lagring av stallgödsel på den plats där den uppkommer och leverans av gödsel för att användas som jordförbättringsmedel, komposteras eller produktifieras kan betraktas som återvinningsförfarande R13, R10 och R3 i bilaga II B till avfallsdirektivet. Behandlingen av stallgödsel berörs dock också av nitratdirektivet, som gäller stallgödselns förorenande effekter på miljön. Enligt uppgift till utskottet är läget för närvarande sådant att kommunernas föreskrifter om avfallshantering utfärdade med stöd av avfallslagen

gen strider mot statsrådets beslut om genomförande av nitratdirektivet. *Då det i fortsättningen blir möjligt att på spridning av gödsel tillämpa kommunala miljöskyddsföreskrifter enligt miljöskyddslagen, förutsätter utskottet att lagstiftningen gällande lagring och användning av djurgödsel utreds utan dröjsmål och att åtgärder för att eliminera eventuella motstridigheter och överlappningar i bestämmelserna vidtas.*

Av de orsaker som nämnts i propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning

finner utskottet propositionen behövlig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen med ovan anförda anmärkningar.

Utlåtande

Som sitt utlåtande anför jord- och skogsbruksutskottet värdsamt

att miljöutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 17 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Kalli /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Matti Kangas /vänst
Marja-Leena Kempainen /fkf
Katri Komi /cent
Lauri Kähkönen /sd

Esa Lahtela /sd
Eero Lämsä /cent
Pertti Mäki-Hakola /saml
Olli Nepponen /saml
Erkki Pulliainen /gröna
suppl. Aulis Ranta-Muotio /cent.

