

U 50/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp (ändring av industriutsläppsdirektivet)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 5 april 2022 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) och rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 16 juni 2022

Miljö- och klimatminister Maria Ohisalo

Konsultativ tjänsteman Jaakko Kuisma

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM INDUSTRIUTSLÄPP (SAMORDNADE ÅTGÄRDER FÖR ATT FÖREBYGGA OCH BEGRÄNSA FÖRORENINGAR) OCH RÅDETS DIREKTIV OM DEPONERING AV AVFALL (ÄNDRING AV INDUSTRIUTSLÄPPSDIREKTIVET)

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen antog 5.4.2022 ett förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/75/EU) om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) och rådets direktiv (1999/31/EG) om deponering av avfall (COM(2022) 156 final), nedan förslaget till direktiv. Förslagets syfte är minska utsläppen till luft, vatten och mark från stora industrianläggningar och djurstall och skadliga miljö- och hälsokonsekvenser som beror på utsläpp. Målet är att harmonisera regleringen om utsläpp så att den bättre överensstämmer med målen i klimat- och energipolitiken och politiken för cirkulär ekonomi. Genom förslaget till direktiv uppdateras EU:s lagstiftning som gäller minimikraven för miljötillståndsförfaranden i fråga om industrianläggningar och djurstall. Dessutom är syftet med förslaget att främja medborgarnas tillgång till information om industriutsläpp och förfaranden i anknytning till dem samt att förstärka deltagandet i beslutsprocesser i fråga om tillståndsförfaranden för anläggningar som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Förslaget till direktiv är en del av den europeiska gröna given (COM(2019) 640 final) som antogs av kommissionen den 11 december 2019. Enligt den ämnade kommissionen granska på nytt EU:s åtgärder för att förebygga föroreningar som beror på stora industrianläggningar. Förslaget till förordning är även kopplat till meddelandet som Europeiska kommissionen gav den 12 maj 2021 om en handlingsplan med sikte på nollförorening av luft, vatten och mark (COM(2021) 400 final), där antagandet av förslaget till direktiv lades fram som ett centralt lagförslag som en del av utvecklingen mot nollförorening. Förslaget till direktiv antogs som en del av kommissionens så kallade utsläppspaket som innehöll fyra lagförslag. Förslaget till direktiv utgör en enhetlig regleringshelhet tillsammans med förslaget till förordning om rapportering av miljöuppgifter från industrianläggningar och inrättande av en portal för industriutsläpp (COM(2022) 157 final). Man ämnar föreskriva enhetligt om de anläggningar som omfattas av tillämpningsområdet för båda lagförslagen och de utsläpp som ska regleras.

Genom förslaget till direktiv uppdateras minimikraven för den EU-lagstiftning som gäller miljötillståndsförfaranden för industrianläggningar och djurstall, om vars centrala element ursprungligen har föreskrivits i rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet). De anläggningar som omfattas av tillämpningsområdet, utsläpp som ska regleras samt andra centrala element, bland annat branschspecifika dokument om bästa tillgängliga teknik (BAT) som utgör grunden för branschspecifika utsläppsgränser samt beredningen av dem och harmoniserat miljötillståndsförfarande, har i många avseenden bevarats med samma innehåll ända sedan IPPC-direktivet trädde i kraft. I Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/75/EU) om industriutsläpp (gällande direktiv) uppdaterades dessa krav från IPPC-direktivet bland annat genom att ändra den rättsligt bindande naturen av slutsatserna i de branschspecifika dokumenten om bästa tillgängliga teknik (BAT-slutsatser). Enligt det gällande direktivet ska den behöriga myndigheten fastställa anläggningens utsläpps-

gränser enligt BAT-slutsatsernas utsläppsintervall och man kan avvika från detta intervall utgående från fallspecifik bedömning om uppnåendet av utsläppsnivåer skulle leda till oproportionellt stora kostnader jämfört med miljövinster (BAT-undantag). I direktivet lades även till en tidsfrist om fyra år under vilken anläggningarna ska iaktta sektorspecifika utsläppsnivåer i BAT-slutsatser. I det gällande direktivet preciserades dessutom flera krav i IPPC-direktivet, infördes för en del industrianläggningar kravet på en statusrapport för anläggningsområdet och kravet på att anläggningsområdet ska återställas till statusen enligt statusrapporten efter att anläggningens verksamhet upphör och slogs samman minimikrav på miljöskydd för vissa sektorer (stora förbränningsanläggningar, avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar, anläggningar som använder organiska lösningsmedel och anläggningar som producerar titanoxid) från separata direktiv som en del av det gällande direktivet. I Finland omfattas cirka 1 300 funktioner i sammanlagt 910 anläggningar av tillämpningsområdet för det gällande direktivet. En anläggning kan ha flera funktioner som omfattas av direktivets tillämpningsområde. På EU-nivå omfattas cirka 52 000 anläggningar av det gällande direktivets tillämpningsområde.

2 Innehållet i förslaget till direktiv

I förslaget till direktiv utvidgas direktivets tillämpningsområde, ändras allmänna krav som gäller alla anläggningar, preciseras fastställandet av tillståndsbestämmelser som gäller miljötillstånd, preciseras utarbetandet av slutsatserna om bästa tillgängliga teknik, främjas medborgarnas tillgång till information och stärks rättigheterna att delta, främjas införandet av industriella innovationer, tas fram för industrin planer om en omställning mot ren produktion, cirkulär ekonomi och klimatneutral verksamhet, föreskrivs mer detaljerat om straff och ges möjligheten att få ersättningar för hälsoskador som orsakas av industrianläggningar eller djurstall samt föreslås ett mindre strängt tillståndssystem för djurstall. Dessutom föreslås i förslaget till direktiv vissa ändringar av teknisk karaktär och ändringar av utövande av delegering.

Utvidgningar av tillämpningsområdet

Genom förslaget utvidgas direktivets tillämpningsområde, och den volymmässigt största utvidgningen ska gälla djurstall. Stora nötkreatursgårdar ska omfattas av tillämpningsområdet och i samband med detta ska trösklarna för tillämpningsområdet för svin- och fjäderfäföretag sänkas kraftigt. Kommissionen uppskattar att i stället för de tidigare 20 000 djurstallen ska förslagets tillämpningsområde i fortsättningen omfatta 185 000 djurstall i EU. Tillämpningsområdet ska fastställas som en djurenhet som ska vara 150 för såväl svin, fjäderfä och nötkreatur som för anläggningar med blandningar av djur. En djurenhet ska motsvara en mjölkko som producerar 3 000 kg mjölk om året och för andra djur används proportionella koefficienter mellan 0,014–0,6 djurenheter. Som djurenheter används djurenheter enligt genomförandeordningen om Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EU) nr 808/2014.

Dessutom läggs gruvverksamhet för metall- och industrimineraler samt anläggningar för tillverkning av litiumjonbatterier till i tillämpningsområdet. Förutom dessa görs några tekniska preciseringar av definitioner av förädlingsindustrins anläggningar för keramiska produkter och järnbaserade metaller, definitioner som gäller förgasning av bränslen och definitioner av anläggningar som behandlar avfall. Kommissionen bedömer att de ändringar som gäller industrianläggningar skulle öka antalet anläggningar som omfattas av direktivets tillämpningsområde med cirka 1 500–1 900. Dessutom föreslås att artikel 1 stycke 2 i deponidirektivet tas bort, så att man i fortsättningen också kan utarbeta BAT-slutsatser för deponier.

I förslaget till direktiv ges kommissionen befogenhet att anta en delegerad akt för att lägga till industrianläggningar eller djurstall i direktivets tillämpningsområde, om en viss sektor har hälso- eller miljökonsekvenser, om sektorns utsläpp varierar inom EU, om den bästa tillgängliga

U 50/2022 rd

tekniken skulle kunna minska utsläppen och om en utsläppsminskning skulle vara motiverad på grund av miljökonsekvenser eller utifrån sociala och ekonomiska konsekvenser.

Allmänna krav som gäller alla anläggningar

Utöver miljöskydd läggs även skydd av hälsa till i direktivets mål och samma ändring ska också göras i direktivets andra artiklar som hänvisar till miljöskydd.

Allmänna krav på miljötillstånd ska kompletteras så att de bättre än i nuläget ska beakta återanvändning av material och vatten och vid behov vilka miljökonsekvenser produktionens hela livscykel har. För alla industrianläggningar, förutom djurstall, införs ett miljöledningssystem. Tidigare har införandet av ett miljöledningssystem inte krävts i direktivet, men användningen av miljöledningssystem har varit med i alla BAT-slutsatser för industrianläggningar som ett icke-bindande krav. I direktivet föreskrivs även om minimikraven för miljöledningssystemen. Minimikravet är att systemet ska överensstämma med BAT-slutsatserna för varje sektor och att det ska innehålla mål för att minska avfallsvolymen samt mål för resurseffektivitet och optimering av återanvändning av vatten samt för minskning av miljörisker i samband med farliga ämnen som används på anläggningen. Dessutom ska miljöledningssystemet innehålla mål som gäller miljön och åtgärder för att uppnå dem. Riktmärken för sektorspecifika BAT-slutsatser bör införas i systemet. De anläggningar, på vilka den obligatoriska energibesiktningen eller energiledningssystemet enligt artikel 8 i direktivet om energieffektivitet (2012/27/EU) och bilaga VI tillämpas, ska tas med i miljöledningssystemet. Kraven i direktiv 2012/27/EU uppdateras emellertid för närvarande (COM(2021) 558 final, U 48/2021 rd) som en del av EU:s 55 %-paket. Miljöledningssystemet ska innehålla en kemikalieförteckning över farliga kemikalier som används på anläggningen och en riskbedömning av dem, samt en bedömning av möjligheten att ersätta farliga kemikalier med ofarliga alternativ. Systemet bör även innehålla en plan för omställning av industrianläggningen. Miljöledningssystemen för varje anläggning bör offentliggöras i datanätet.

Tillståndsbestämmelser för miljötillstånd

Från regleringen av tillståndsbestämmelser som gäller miljötillståndens utsläpp tas bort hänvisningen till de föreningar som anges i bilaga II till det nuvarande direktivet. I stället ska man hänvisa till de utsläpp som man enligt EU-förordningen om industrins utsläppsportal som antogs samtidigt (bilaga II) ska rapportera om och därmed harmoniseras de utsläpp som regleras i båda förordningarna. I fortsättningen ska det vara möjligt att i tillståndsbestämmelserna också utfärda bindande utsläppsgränsvärden och föreskriva om minimiinhåll för miljöledningssystemet. Regleringen av utsläppsgränsvärden ska preciseras i situationer där avloppsvatten från industrin led till det kommunala avloppsreningsverket för rening (så kallade indirekta utsläpp). Indirekta utsläpp får inte störa avloppsreningsverkets funktion och innan utsläpp släpps ut till reningsverket bör man säkerställa att avloppsreningsverket åtminstone kan minska de indirekta utsläpp som leds till det. Den belastning som beror på reningen av indirekta utsläpp får inte vara större än i en situation där avloppsvattnet renas vid anläggningens eget reningsverk enligt BAT-slutsatserna.

Som utgångspunkt för fastställandet av utsläppsgränser fastställs så små utsläppsnivåer som kan uppnås med tekniker som motsvarar BAT-slutsatserna, men emellertid så att utsläppsgränserna inte får överskrida intervallet för BAT-utsläppsnivåerna. Verksamhetsutövarna ska ta fram en bedömning av möjligheterna att uppnå den lägsta gränsen för intervallet för BAT-utsläppsnivåer för fastställande av utsläppsgränser. Man bör även fastställa bindande miljöprestandanivåer för BAT-slutsatserna i tillståndsbestämmelserna. Dessutom ska den nuvarande möjlighet som medlemsstaterna har att låta bli att tillämpa krav som gäller energiprestanda för sådana anläggningar

U 50/2022 rd

som omfattas av utsläppshandelsdirektivets tillämpningsområde utgå. Det ska fortfarande vara möjligt att avvika från BAT-slutsatsernas utsläppsnivåer med undantagsförfarande (BAT-undantag). BAT-undantagsmöjligheten skulle emellertid inte vara möjlig för bindande miljöprestandanivåer. BAT-undantagsförfarandet som gäller utsläppsnivåer ska preciseras så att allmänna principer för att bedöma BAT-undantag läggs fram i bilaga II till förslaget till direktiv, och den behöriga myndigheten bör i fortsättningen bedöma skälen till undantaget vart fjärde år. Ett gemensamt förfarande för bedömning av oproportionerliga kostnader ska godkännas genom kommissionen genomförandebeslut, och dessutom om BAT-undantag beviljas, ska verksamhetsutövaren iakttäta miljökonsekvenserna för det utsläpp som omfattas av undantaget.

Det gällande direktivets krav om att för tillståndet förutom bästa tillgängliga teknik även kräva ytterligare åtgärder när miljö kvalitetsnormerna överskrids ska preciseras i några avseenden. För det första bör verksamhetsutövaren i en situation där det krävs ytterligare åtgärder i förhållande till BAT-slutsatserna följa upp utsläppens miljökonsekvenser. För det andra ska texten angående miljö kvalitetsnormer preciseras så att den också ska gälla nya eller uppdaterade miljö kvalitetsnormer. Dessutom ska minimikraven för granskning av miljö tillstånd utvidgas så att även nya eller uppdaterade miljö kvalitetsnormer ska utgöra en grund för granskningen.

För övervakning av utsläppsgränser för miljö tillstånd skapas ett gemensamt förfarande för hur osäkerhet i samband med utsläppsmätningar beaktas vid övervakning av tillståndsbestämmelser som gäller utsläpp. Den osäkerhet som dras av från det utsläpp som mäts får inte vara större än den största godkända osäkerheten för mätmetoden. Detaljerade regler ska godkännas med kommissionens genomförandeakt två år efter att direktivet har offentliggjorts.

Utarbetande av slutsatser för bästa tillgängliga teknik

Det nuvarande förfarandet för att utarbeta BAT-slutsatser och den omfattande informationsinsamling som hör ihop med det ska kompletteras med två tillägg. Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA) ska läggas till som en formell instans som deltar i informationsutbytet. För behandling av konfidentiell information vid utarbetandet av BAT-slutsatser skapas ett nytt förfarande, enligt vilket informationen ska behandlas av kommissionen och följande instanser som ska ha undertecknat ett sekretessavtal: tjänstemän som företräder medlemsstater eller kommissionens ämbetsverk samt intressentgrupper som främjar skydd av människors hälsa eller miljön. Konfidentiell information som samlas in så här får endast användas vid utarbetandet av BAT-slutsatser. Förutom bindande BAT-utsläppsnivåer skulle det i fortsättningen vara möjligt att utarbeta bindande nivåer för miljöprestanda i BAT-slutsatserna. Miljöprestandanivåerna definieras inte närmare i förslaget, men i praktiken avses med dessa i det gällande direktivets BAT-slutsatser andra än BAT-utsläppsnivåer i anknytning till energi-, vatten- eller materialförbrukning eller nyttoförhållanden. Ett annat alternativ jämsides med bindande miljöprestandanivåer är att utarbeta riktmärken för miljöprestanda (*benchmarks*) som ska utnyttjas vid fastställandet av mål i anläggningens miljöledningssystem.

Förbättring av allmänhetens tillgång till information och ökning av deltagande

Förslaget till direktiv innehåller flera olika förslag till att förbättra allmänhetens tillgång till information och öka deltagandet i miljö tillstånds- och övervakningsförfaranden. I fortsättningen bör man utarbeta en sammanfattning av miljö tillståndsbeslut. Sammanfattningen ska innehålla centrala delar av beslutet och i ett senare skede ska man besluta om dess gemensamma format med kommissionens genomförandeakt. Förutom miljö tillståndsbeslut bör även centrala uppgifter som gäller övervakning, bland annat resultaten av utsläppsmätningar, uppföljningar av miljöns tillstånd som genomförs enligt tillstånden och kontrollpromemorior, i fortsättningen vara tillgängliga för allmänheten i det allmänna datanätet. Allmänhetens tillgång till information och

U 50/2022 rd

deltagande ska förbättras till att även gälla alla situationer där tillståndet ändras. Allmänhetens deltagande ska också preciseras i fråga om medlemsstatens gränsöverskridande effekter. Rättigheterna att delta ska också utvidgas i provningssituationer. Parternas rätt till provning får inte i fråga om anläggningar som omfattas av direktivets tillämpningsområde begränsas till att endast gälla de instanser som har deltagit i att bevilja miljötillstånd som gäller anläggningen. Dessutom ska provningsförfarandet vara objektiva, rättvist, snabbt och inte oöverkomligt kostsamt. Provningförfarandet ska innehålla behövliga interimistiska åtgärder.

Främjande av innovationer och plan för omställning av industrin

Det undantag på nio månader, som gäller iakttagande av bästa tillgängliga teknik som det gällande direktivet möjliggör, ska förlängas till 24 månader. Kommissionen ska inrätta ett nytt innovationscentrum för industriell omställning och industriutsläpp (INCITE). Man ska föreskriva om detaljerna i centrumets verksamhet med kommissionens genomförandebeslut. Centrumet ska samla in information om industriella innovationer så att de kan användas i processer för utarbetande av BAT-slutsatser. Om man i samband med utarbetandet av BAT-slutsatser skulle identifiera innovativa tekniker, vars införande skulle kunna ta längre tid, skulle man kunna utfärda för införandet av dem en genomförandetid på sex år i stället för genomförandetiden för BAT-slutsatser på fyra år i det nuvarande direktivet.

Alla sådana industrianläggningar, vars mål är att övergå till en ren, cirkulär och klimatneutral industriell verksamhet, bör utarbeta planer för omställning för 2030–2050. Kravet ska inte gälla djurstall. Beslut om planens innehåll ska fattas med kommissionens genomförandebeslut 2028. Den energiintensiva industrin bör lämna in planerna för omställning i juni 2030 och dessa ska bli en del av anläggningens miljöledningssystem före slutet av 2031. Den övriga industrins planer för omställning ska beaktas när sektorns offentliggjorda BAT-slutsatser ska iaktas efter att tidsfristen på fyra år gått ut.

Förenklat tillståndsförfarande för djurstall

Kommissionen föreslår ett förenklat tillståndsförfarande för djurstall. Förenklat tillståndsförfarande för djurstall skulle gälla såväl svin- och fjäderfäföretag som omfattas av det gällande direktivets tillämpningsområde som nötkreatursgårdar som läggs till i direktivförslagets tillämpningsområde och de svin- och fjäderfäföretag som har lagts till i det på grund av den lägre tillämpningsgränsen. Det förenklade förfarandet ska ha en regel om sammanlagda utsläpp, enligt vilken funktioner som är belägna nära varandra eller som har ett ekonomiskt eller juridiskt förhållande till varandra kan ses som en enda anläggning. I andra avseenden ska kraven vara förenklade i förhållande till vilka som skulle vara de motsvarande minimikraven för andra industrianläggningar som hör till direktivförslagets tillämpningsområde. I förslaget till direktiv föreslås att det ska föreskrivas om minimiinnehåll för tillståndsansökningar som gäller djurstall. Verksamhetsutövaren ska omfattas av skyldigheten att underrätta den behöriga myndigheten om betydande ändringar i anläggningens verksamhet.

I förslaget till förordning ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter om alla driftsregler angående utsläppsgränser, krav på kontroll, praxis för spridning av gödsel, utsläppsbe-gränsningsåtgärder, gränsvärden för miljöprestanda samt andra krav som gäller tillämpning av bästa tillgängliga teknik. Medlemsstaterna bör säkerställa att verksamhetsutövarna iakttar kraven i driftsregler och kontrollerar verksamheten enligt dem. Verksamhetsutövarna bör säkerställa att spridningen av avfall och biprodukter som uppstår i verksamheten sker enligt driftsreglerna. Medlemsstaterna bör säkerställa att verksamhetsutövarna kontrollerar verksamheten enligt driftsreglerna och verksamhetsutövarna ska på begäran lämna in kontrolluppgifter till tillsynsmyndigheten.

U 50/2022 rd

I det förenklade förfarandet för djurstall föreskrivs även om allmänhetens möjligheter att delta och prövningsmöjligheter. Allmänheten ska garanteras rättigheter att delta i tillståndsförfaranden och förfaranden för tillståndändringar samt säkerställas prövningstillstånd. Om en medlemsstat genomför minimikraven i den delegerade akten med allmänna regler som gäller alla anläggningar, ska allmänheten kunna delta i utarbetandet av dessa regler.

Enligt förslaget till direktiv bör kommissionen anta en delegerad akt om driftsregler för djurstall inom 24 månader efter att förslaget till direktiv har trätt i kraft. Alla djurstall bör iakttä driftsreglerna inom 42 månader efter att den delegerade akten har trätt i kraft.

Påföljder och skadeståndsansättningar för hälsoskador

Enligt förslaget till direktiv införs i regleringen om påföljder ett krav som gäller böter, enligt vilket bötesbeloppet ska fastställas utifrån omsättningen för den juridiska person eller inkomsterna för den fysiska person som har begått överträdelsen. Nivån på böterna ska beräknas så att det säkerställs att de på ett ändamålsenligt sätt berövar den person som är ansvarig för överträdelsen de ekonomiska fördelar som härrör från överträdelsen. Nivån på böterna ska gradvis höjas vid upprepade överträdelser. När en överträdelse begås av en juridisk person, får böterna uppgå till högst 8 procent av verksamhetsutövarens årsomsättning i den berörda medlemsstaten.

Jämfört med det gällande direktivet innehåller förslaget till direktiv en ny artikel om skadeståndsansättningar i samband med hälsoskador. Medlemsstaterna bör säkerställa att om en hälsoskada beror på verksamhet som strider mot direktivet, ska berörda personer ha rätt att göra anspråk på och erhålla ersättning från juridiska eller fysiska personer som är ansvariga för överträdelsen samt vid behov från behöriga myndigheter. Dessutom bör medlemsstaterna säkerställa att medborgarorganisationer som främjar skydd av hälsa och miljö har rätt att väcka grupptalan för ersättning. Om orsakssambandet mellan hälsoskadan och överträdelsen mot direktivet är sannolikt, har den person som är ansvarig för överträdelsen, och inte den som lider av skadan, bevisbördan för att överträdelsen mot direktivet inte har orsakat hälsoskadan. I frågor som gäller hälsoskada bör preskriptionstiderna för att väcka sådan talan för ersättning inte vara kortare än fem år, och det föreskrivs detaljerat om hur preskriptionstiden räknas. Dessutom bör medlemsstaterna säkerställa att nationella regler som gäller skadeståndsansättningar och tillämpningen av dem inte får vara orimligt svårbegripliga.

Tekniska ändringar

Förgasnings- eller pyrolysanläggningar har lämnats utanför tillämpningsområdet för minimikrav som gäller förbränning av avfall i det gällande direktivet med vissa villkor. Kommissionen föreslår att villkoret om att renad gas ska uppfylla kravet på att den inte längre är avfall tas bort. Dessutom tas bort kravet enligt vilket verksamhetens utsläpp inte får vara större än utsläppen från förbränning av naturgas. I stället ska man hänvisa till de minst förorenande bränslen som används på anläggningen i fråga om kväveoxider, svaveloxider och damm, och till utsläppen från förbränning eller samförbränning av avfall.

Kommissionen rapporteringsintervall om genomförande av direktivet enligt det nuvarande direktivet ska ändras och ske vart femte år i stället för nuvarande vart tredje år. Det föreslås inga ändringar av medlemsstaternas rapporteringsskyldigheter. Dessutom ska definitionerna i det gällande direktivet ändras till att svara mot de ovan beskrivna ändringarna.

Nationellt genomförande av förslaget till direktiv

Enligt de genomförande- och övergångsbestämmelser som ingår i förslaget till direktiv bör medlemsstaterna införliva de lagar, förordningar och administrativa föreskrifter som förslaget till direktiv förutsätter i den nationella lagstiftningen inom 18 månader efter att förslaget till direktiv har trätt i kraft.

Utövande av delegerade befogenheter

Förslaget till direktiv innehåller utövande av delegerade befogenheter enligt artikel 290 i EUF-fördraget i form av kommissionens delegerade akt vid fastställande av driftsregler för djurstall och ändring av direktivets tillämpningsområde. De befogenheter som gäller de delegerade akterna i det gällande direktivet ska i övrigt förbli oförändrade.

Det föreslås inga ändringar av delegeringen av befogenheter till kommissionen enligt artikel 291 i EUF-fördraget. Kommissionen biträds av en regleringskommitté enligt artikel 75 i direktivet om industriutsläpp och i kommittén godkänns bland annat sektorspecifika BAT-slutsatser. Dessutom innehåller förslaget till direktiv nya genomförandeakter i flera ärendegrupper: innehållet i sammanfattningen av miljötillstånd, uppskattning av oproportionella kostnader för BAT-undantag, minskning av utsläppmätningens mätosäkerhet, organisering av verksamheten i det innovationscentrum som ska inrättas samt innehållet i industrianläggningarnas planer för omställning.

Genomförandeakterna ska godkännas enligt granskningsförfarandet i artikel 5 (EU) nr 182/2011 (s.k. kommittéförordningen).

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Direktivförslagets rättsliga grund är artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) (miljö). Europaparlamentet och rådet fattar beslut om förslaget i sedvanlig lagstiftningsordning efter att ha hört både ekonomi- och socialkommittén och regionkommittén.

Enligt statsrådets ståndpunkt är direktivförslagets rättsliga grund till största delen lämplig. I förhandlingarna ska man emellertid ännu bedöma och klargöra nedan nämnda frågor bland annat i fråga om påföljder.

Proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Enligt kommissionen har EU bättre möjligheter än medlemsstaterna att genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå förslagets mål. Medlemsstaterna kan inte på ett tillräckligt sätt uppnå direktivets mål bland annat på grund av industriutsläppens gränsöverskridande effekter. Det är inte möjligt för endast en medlemsstat att övervaka konsekvenserna. Även industrianläggningarnas funktion har en stark koppling till verksamheten på EU:s inre marknad. Då målen i förslaget är bättre tillgängliga på EU-nivå följer det av subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen att det är ändamålsenligt att genomföra förslagets åtgärder på EU-nivå.

Kommissionen har genomfört en konsekvensbedömning om förslaget där man har behandlat konsekvenserna av alla de förändringar som presenteras i förslaget till direktiv. En kvalitativ och kvantitativ bedömning har visat att förslagen är proportionerliga i förhållande till målet, förslagens samhälleliga fördelar är alltså betydligt större än kostnaderna för ändringarna. Som de mest effektiva åtgärder har man identifierat utvidgningen av direktivförslagets tillämpningsområde till nötkreatursgårdar samt ett större antal svin- och fjäderfäföretag.

Statsrådet anser att förslaget följer proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Förslaget till direktiv skulle delvis ha betydande konsekvenser för Finlands lagstiftning. Kraven i det gällande direktivet har huvudsakligen genomförts i miljöskyddslagen 527/2014).

Tillämpningsområde

De ändringar som gäller tillämpningsområdet skulle förutsätta ändringar av bilaga I till miljöskyddslagen och i fråga om djurstall även av bilaga II, där de nuvarande koefficienterna för djurenheter anges. Nästan alla nya anläggningar som hör till direktivets tillämpningsområde är sådana som redan enligt den nuvarande nationella lagstiftningen ska omfattas av miljötillstånd eller anmälningsförfarandet enligt miljöskyddslagen. Ett undantag från detta är i fråga om djurstall broilergårdar med 5 000–10 000 broilrar samt varmvalsning och tråddragning av järnbaserade metaller. Dessa anläggningar bör läggas till som nya anläggningar i bilaga I till lagen.

Allmänna krav som gäller alla anläggningar

Krav om införande av miljöledningssystemet, dess innehåll och att göra det tillgängligt i det allmänna nätet, som gäller alla industrianläggningar, är nya och bestämmelser om dem ska införas i miljöskyddslagen. Industrianläggningarnas plan för omställning för 2030–2050 är också ett nytt krav och man ska föreskriva om dess genomförande i miljöskyddslagen. Man ska föreskriva om planens innehåll med kommissionens genomförandebeslut 2028, varefter man kan bedöma vilka ändringar som krävs i lagstiftningen. På grund av de allmänna skyldigheter som enligt förslaget till direktiv ska läggas till blir det nödvändigt att ändra 8 § i miljöskyddslagen (Förebyggande och hindrande av förorening av miljön som orsakas av tillståndspliktig, anmälningspliktig och registreringspliktig verksamhet).

Tillståndsbestämmelser för miljötillstånd

De ändringar som gäller tillståndsbestämmelser i förslaget till direktiv behöver uppdateras i 52 § i lagen (Tillståndsvillkor om hindrande av förorening). I den nationella lagstiftningen finns inte möjligheten att låta bli att ställa krav på energiprestanda för anläggningar som omfattas av utsläppshandelsdirektivets tillämpningsområde, men däremot förekom inga behov av att ställa krav på sådana anläggningar, vars verksamhetsutövare har förbundit sig till energieffektivitetsavtalet. I fråga om avloppsvatten som leds till reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse föreskrivs om förbehandling av avloppsvatten på allmän nivå i 67 § i lagen, och detta bör kompletteras med mer detaljerad reglering enligt förslaget till direktiv. Ändringar som gäller iakttagandet av BAT-slutsatser bör uppdateras i 75 § i lagen (Tillämpning av slutsatser vid prövning av miljötillstånd) och 77 § (Fastställande av utsläppsgränsvärden), särskilt till den del som ändringarna gäller övervakandet av att använda den nedre gränsen för intervallet för BAT-utsläpps-

U 50/2022 rd

nivåer som en utgångspunkt för fastställandet av tillståndsbestämmelser. I fråga om BAT-undantag bör 78 § i lagen uppdateras med kravet på kontroll av konsekvenser och i 78 § 2 mom. bör läggas till en översyn av grunderna för undantaget som genomförs vart fjärde år samt lägga till ett förfarande gällande detta i miljöskyddslagen. Direktivförslagets ändringar, som gäller beaktandet av nya eller uppdaterade miljö kvalitetsnormer, skulle inte direkt medföra ändringar av den nationella lagstiftningen, eftersom man i den nationella lagstiftningen med miljö kvalitetsnormer avser både nya och befintliga miljö kvalitetsnormer. Direktivförslagets nya krav på kontroll bör läggas till i 70 § i lagen (Förhållandet mellan villkor och statsrådsförordningar). Det föreskrivs fallspecifikt om beaktandet av osäkerhet vid utsläppsmätningar vid kontroll av tillståndsbestämmelser, och därmed medför detta inga ändringar av den nationella lagstiftningen.

Utarbetande av slutsatser för bästa tillgängliga teknik

Direktivförslagets ändringar av utarbetandet av BAT-slutsatser medför inga ändringar av den nationella lagstiftningen.

Främjande av innovationer och plan för omställning av industrin

Ändringen av tidsfristen för införandet av nya tekniker bör ändras i 79 § i miljöskyddslagen (Tillfälliga undantag från kravet på bästa tillgängliga teknik). Det separata förfarandet för genomförande av innovativa tekniker och tidsfristen på sex år bör läggas till i 7 kap. i miljöskyddslagen (Tillståndsprövning i fråga om direktivanläggningar). Nödvändiga ändringar om anläggningarnas planer för omställning bör göras som en del av föreskrivandet om det obligatoriska miljöledningssystemet.

Förenklat tillståndsförfarande för djurstall

Minimikraven på det förenklade tillståndsförfarandet för djurstall motsvarar kraven på miljö-tillstånds- och anmälningsförfarandet för djurstall i den nuvarande miljöskyddslagen. Genomförandet av ett förenklat förfarande skulle emellertid förutsätta vissa ändringar av miljöskyddslagen. Man bör föreskriva i miljöskyddslagen om införandet av direktivförslagets sammanräkningsregel. Införandet av ett förenklat förfarande skulle även kunna förutsätta andra ändringar av teknisk karaktär i miljöskyddslagen.

Allmänhetens tillgång till information och deltagande

Allmänhetens tillgång till information skulle medföra ändringsbehov för miljöskyddslagen. I miljöskyddslagen bör läggas till bestämmelser som säkerställer att alla de uppgifter som förutsätts i förslaget till direktiv ges ut på internet. Enligt regleringen i den nuvarande miljöskyddslagen ska endast en del av informationen i fråga ges ut på datanätet (informationstjänst för miljö-tillståndsärenden, miljöskyddslagen 85 a §). Annan information enligt förslaget till direktiv som ges ut i det allmänna datanätet samlas numera in i elektroniskt format i informationstjänsten för miljö-tillståndsärenden (miljöskyddslagen 222 §). Denna information i informationstjänsten för miljö-tillståndsärenden får utlämnas utifrån begäranden om information enligt vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och lagen om informationshandling inom den offentliga förvaltningen (906/2019).

Den deltaganderätt för allmänheten som avses i förslaget till direktiv medför inga ändringsbehov i den nationella lagstiftningen. Miljöskyddslagens reglering av berörda parter rätt att delta omfattar redan i nuläget de situationer för ändring av tillstånd som avses i förslaget till direktiv.

U 50/2022 rd

I fråga om sökande av ändring uppfyller miljöskyddslagens reglering av sökande av ändring redan i nuläget kraven i förslaget till direktiv.

Skadeståndsansättningar för hälsoskador

I fråga om att väcka talan för skadeståndsansättning vid hälsoskada som avses i förslaget till direktiv ingår de mest centrala bestämmelserna i Finland i två olika författningar. På talan för ersättning mellan den som har lidit skada och verksamhetsutövaren tillämpas i regel lagen om ersättning för miljöskador (737/1994). På talan för ersättning mellan den som har lidit skada och en myndighet tillämpas bestämmelserna om offentligt samfunds skadeståndsansvar i skadeståndslagen (412/1974). Eftersom uppkomsten av ett ersättningsansvar enligt förslaget till direktiv förutsätter överträdelse mot nationella bestämmelser, är det fråga om culpaansvar. Ersättningsansvaret enligt lagen om ersättning för miljöskador utgår från ett betydligt strängare ansvar än ansvaret i förslaget till direktiv, när däremot ersättningsansvaret enligt skadeståndslagen förutsätter att man uppsåtligen eller av vållande förorsakar annan skada. Ingen av dessa författningar innehåller medborgarorganisationernas rätt att väcka grupptalan som avses i förslaget till direktiv. Dessutom har den som har lidit skada bevisbördan i talan som gäller hälsoskador, vilket avviker från förslaget till direktiv. Även direktivförslagets krav på preskriptionstiden för talan för skadeståndsansättning och tidpunkten för beräkning av den avviker från den nationella regleringen som ingår i lagen om preskription av skulder (728/2003).

I Finland övervägdes att grupptalan skulle gälla ersättningar av miljöskador, när lagen om grupptalan (444/2007) föreskrevs, men till slut begränsades den till att endast gälla konsumentskydd. Då regeringens proposition om lagen i fråga (RP 154/2006) behandlades i riksdagen övervägdes detta grundligt i fråga om miljöskador och slutsatsen var att grupptalan inte skulle lämpa sig för miljöskador. Om frågan uttryckligen granskas med tanke på hälsoskador finns det anledning att observera att den största kostnadsfördelen för grupptalan skulle komma fram om de som söker ersättning skulle ha likadana krav och gemensamt bevismaterial, vilket inte uppfylls i samband med de flesta hälsoskadorna. Ersättningskrav som utgår från hälsoskador förutsätter i princip medicinska granskningar på den individuella nivån och förvärv av forskningsbevis.

Förslaget till direktiv skulle innebära betydande ändringar av den nationella skadeståndsansättningslagstiftningen som har varit länge i kraft.

Påföljder

I förslagets artikel 79 som gäller påföljder preciseras inte om det är fråga om administrativa eller till exempel straffrättsliga påföljder. Direktivets rättsliga grund är inte straffrättslig. Enligt statsrådets uppfattning överlåter artikeln enligt det gällande direktivet åt medlemsstaterna att bestämma vilka slags påföljder de vill föreskriva om. Därmed skulle det beroende på medlemsstatens val kunna bli fråga om administrativa eller straffrättsliga påföljder. I Finland valdes straffrättsliga påföljder för genomförandet av det gällande direktivet, även om direktivet inte förpliktar till detta. Ovan nämnda frågor ska emellertid utredas i förhandlingarna. Om direktivet skulle förplikta medlemsstaterna till att uttryckligen föreskriva om straffrättsliga påföljder, skulle artikel 83 i EUF-fördraget utgöra den lämpliga rättsliga grunden. Straffrättsliga påföljder skulle även väcka frågor om direktivförslagets förhållande till förslaget till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (COM(2021) 851 final, U 14/2022 rd), som man för närvarande förhandlar om, eftersom den föreslagna artikeln 79 innehåller förpliktelser som i nuläget anses vara straffrättsliga i Finlands rättssystem.

48 kap. i strafflagen (39/1889) innehåller straffbestämmelser om miljöbrott. Strafflagens straffskala möjliggör både bötes- och fängelsestraff. 225 § i miljöskyddslagen innehåller straffbestämmelser som förenas med vite och som kompletterar bestämmelserna i strafflagen. Om man med påföljder enligt förslaget till direktiv skulle avse straffrättsliga påföljder, enligt etablerad föreskrivelsepraxis i Finland, bör de nämnda straffbestämmelserna enligt preliminär bedömning kompletteras så att de exakt och noggrant avgränsat även omfattar de situationer där nya materiellt rättsliga förpliktelser som beror på förslaget till direktiv försummas.

Regleringen av administrativa påföljder enligt förslaget kan till exempel leda till att myndigheten ska kunna ålägga administrativa påföljder, till exempel påföljdssavgifter, vid överträdelse av bestämmelserna. Miljöskyddslagen innehåller inga administrativa påföljder och att införa sådana i miljöskyddslagen innebär en betydande ändring jämfört med nuläget. Vid val av typen av påföljd bör även förbudet mot dubbel straffbarhet beaktas.

I kap. 9 i strafflagen föreskrivs om juridiska personers straffansvar. Bestämmelserna i fråga kan endast tillämpas på gärningar som är straffbelagda enligt strafflagen, vilket betyder att gärningar som har föreskrivits som straffbelagda i 225 § i miljöskyddslagen lämnas utanför tillämpningsområdet. Enligt 9 kap. i strafflagen döms en juridisk person till samfundsbot om någon som hör till ett av dess lagstaddade organ eller annars hör till dess ledning eller utövar faktisk beslutanderätt inom den juridiska personen har varit delaktig i brottet eller tillåtit att brottet har begåtts eller om i den juridiska personens verksamhet inte har iakttagits den omsorg och försiktighet som krävs för att förebygga brottet. Samfundsbot döms ut i eurobelopp. Det lägsta beloppet för samfundsbot är 850 och det högsta 850 000 euro. Därmed avviker grunden för fastställande av böter för juridiska personer i förslaget till direktiv (bunden till procentandelar av omsättningen) betydligt från de nationella grunderna för fastställande av samfundsbot. I förslaget till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser som behandlas i EU:s organ ingår emellertid ett liknande förslag. Bötesstraff för naturliga personer däremot utgår i Finland från dagsbotssystemet som är förenligt med det som avses i direktivet. På grund av skyldigheten att beräkna nivån på böterna så att det säkerställs att de på ett ändamålsenligt sätt berövar den person som är ansvarig för överträdelsen de ekonomiska fördelar som härrör från överträdelsen skulle bötesstraffet likna förverkandepåföljden. En sådan kombination av konfiskering och straff avviker från det finländska straffsystemet. Ekonomisk vinning av ett brott döms i Finland förverkad med stöd av bestämmelserna i 10 kap. i strafflagen. I Finland anses inte förverkandepåföljden vara ett straff. Därmed skulle förslaget till direktiv medföra betydande ändringar i det nationella påföljdssystemet som har varit i kraft länge och i dess utgångspunkter.

Tekniska ändringar

Ändringar av tillämpningsområdet för förgasnings- eller pyrolysanläggningar bör ändras i 107 § 2 mom. i miljöskyddslagen.

4.2 Miljö- och hälsokonsekvenser

Kommissionen anser i sin konsekvensbedömning att förslaget till direktiv har betydande positiva konsekvenser för både miljön och människors hälsa. Syftet med förslaget till direktiv är att bidra till minskade utsläpp bland annat genom att införa nya tekniker samt genom att utvidga direktivets tillämpningsområde. De mest betydelsefulla ändringarna gäller uppfödning av nötkreatur och utvinningsindustrin. Syftet med förslaget till direktiv är även att förbättra miljötillståndssystemets effektivitet genom att förebygga eller minimera uppkomsten av utsläpp.

Kommissionen har tagit fram en konsekvensbedömning av förslaget till direktiv och miljö- och hälsokonsekvenserna har främst bedömts utifrån expertbedömningar. Den största delen av direktivförslagets ändringsförslag är också sådana, vars miljö- och hälsokonsekvenser inte kan bedömas på förhand. Detta gäller i synnerhet effektiviseringen av tillståndsförfaranden, förbättring av allmänhetens tillgång till information och de ändringar som genomförs på industrianläggningar efter att BAT-slutsatserna har getts ut samt minimikraven för djurstallens miljö- och hälsokonsekvenser som ska godkännas med kommissionens delegerade akt 24 månader efter att förslaget till direktiv har getts ut.

Utvidgning av tillämpningsområdet

Bedömningen av utvidgningen av tillämpningsområdet innehåller några bedömningar av hur pass betydande minskning av miljö- och hälsokonsekvenser det är möjligt att uppnå på EU-nivå om nötkreatursgårdar ska omfattas av direktivets tillämpningsområde och om tillämpningsområdet utvidgas till mindre svin- och fjäderfäföretag. Kommissionen bedömer att ammoniakutsläppen i luften från djurstall som omfattas av direktivets tillämpningsområde skulle öka från nuvarande 17,6 procent till 70 procent i förhållande till alla ammoniakutsläpp från djurstall. På motsvarande sätt skulle andelen metanutsläpp från djurstall som omfattas av direktivets tillämpningsområde öka från 3 procent till 43 procent av alla metanutsläpp från djurstall. Den ökade andelen får sin förklaring främst av att nötkreatursgårdar ska omfattas av tillämpningsområdet, eftersom nötkreatur är den mest betydande utsläppskällan för dessa utsläpp. Kommissionen bedömer att genom att iaktta minimikraven i den delegerade akten kan man uppnå metanutsläppsminskningar på 219 000 ton och ammoniakutsläppsminskningar på 155 000 ton per år på EU-nivå. Metanutsläppen från fjäderfäföretag antas inte minska, men de övriga utsläppsminskningarna fördelas mellan olika djurarter. I konsekvensbedömningen föreslås endast en möjlig åtgärd som ska inkluderas i den kommande delegerade akten. Kommissionen uppskattar att det vore möjligt att uppnå en minskning av metanutsläpp på cirka 10 procent genom att ändra det foder som används för nötkreatur. I övrigt presenteras inte de åtgärder som utgör grunden för utsläppsminskningarna detaljerat, men dessa ska främst gälla ändringar av behandling av gödsel och spridningstekniker. Konsekvensbedömningen innehåller inga medlemsstatsspecifika bedömningar av potentialen för utsläppsminskning.

Finlands miljöcentral har tagit fram preliminära bedömningar av direktivförslagets konsekvenser för antalet djurstall som i Finland omfattas av regleringen och utsläppen. I nuläget omfattas 275 svin- och fjäderfäföretag av direktivets tillämpningsområde. Enligt gränsen för 150 enheter enligt förslaget till direktiv ska antalet öka till cirka 1 700 djurstall och cirka hälften av dessa skulle vara nötkreatursgårdar. Av alla nötkreatursgårdar i Finland skulle cirka 10 procent omfattas av direktivförslagets tillämpningsområde, cirka 60 procent av svinföretagen, cirka 70 procent av fjäderfäföretagen och cirka 15 procent av anläggningar med blandningar av djur.

I Finland utgör andelarna av svin- och fjäderfäföretag enligt det gällande direktivet cirka 12 procent av alla ammoniakutsläpp från gödsel. Av direkta växthusgasutsläpp från husdjur (metan- och dikväveoxidutsläpp från matsmältning och gödselbehandling) utgör dessa företag däremot 3 procent. På grund av utvidgningen av direktivförslagets tillämpningsområde skulle andelen gårdar som omfattas av dess tillämpningsområde utgöra cirka 45 procent av gödselbaserade ammoniakutsläpp i Finland och cirka en tredjedel av direkta växthusgasutsläpp från husdjur.

I kommissionens konsekvensbedömning bedöms även utvinningsindustrins betydelse för miljöskydd och man uppskattar att utsläppen i vattendragen och jordmånen samt ändringar av markförhållanden är det mest betydande konsekvenserna. I fråga om utsläpp till luften orsakar gruvor cirka 5 procent av partikelutsläpp i EU-området. Gruvornas andel i fråga om andra utsläpp är mindre än de totala utsläppen, men dessa kan ha betydande regionala konsekvenser. Kommissionen bedömer att på EU-nivå ska utvidgningen av tillämpningsområdet gälla 800–900 gruvor, varav cirka 100 är metallmineralgruvor. Enligt Finlands miljöcentralns bedömning skulle utvidgningen av tillämpningsområdet gälla nio nuvarande metallmineralgruvor och 29 industrimineralgruvor. Finlands miljöcentral uppskattar att för närvarande finns det inte i Finland anläggningar för tillverkning av litiumjonbatterier som ska omfattas av tillämpningsområdet. Däremot finns i Finland flera anläggningar som tillverkar batterimaterial och som omfattas av tillämpningsområdet för det nuvarande direktivet.

4.3 Ekonomiska konsekvenser

Kommissionens konsekvensbedömning bedömer förslaget ekonomiska konsekvenser särskilt i fråga om ökade administrationskostnader för myndigheter och verksamhetsutövare samt med tanke på utvidgningen av tillämpningsområdet.

I fråga om kostnader för minskade utsläpp från djurstall bedömer kommissionen att kostnaderna för minskade ammoniak- och metanutsläpp från djurstall, som omfattas av tillämpningsområdet på EU-nivå, uppgår till 112 miljoner euro per år och kostnaderna för genomförande av lagstiftning till 102 miljoner euro per år, vilket inbegriper både verksamhetsutövarnas och myndigheternas administrationskostnader. Administrationskostnaderna för det förenklade förfarandet enligt förslaget till direktiv bedöms vara cirka 30 procent lägre än det normala tillståndsförfarandet. Naturligtvis skulle administrationskostnaderna öka betydligt eftersom antalet djurstall som ska omfattas av tillämpningsområdet ökar. Kommissionen har även bedömt djurstallens kostnadsfördelar då miljö- och hälsoskadorna minskar. Kommissionen bedömer att i fråga om nötkreatursgårdar blir kostnadsfördelarna 14 gånger så stora i förhållande till kostnader för minskade utsläpp och administrationskostnader och på motsvarande sätt 8 gånger så stora för svinföretag och 9 gånger så stora för fjäderfä företag. Kommissionen konsekvensbedömning specificerar inte kostnader för olika medlemsstater.

I Finland omfattas i praktiken alla djurstall som avses i förslaget till direktiv redan nu av miljöskyddslagens tillämpningsområde för tillstånds- och anmälningsförfarande, och därmed begränsas administrationskostnaderna till ändringen av miljötillstånd och anmälningsbesluten. I Finland har man redan under en längre tid tillämpat principerna enligt bästa tillgängliga teknik vid fastställande av tillståndsbestämmelser för djurstall, och därmed kan man på förhand bedöma att kostnaderna för utsläppsminskningar kan vara mindre i Finland än i de medlemsstater där alla djurstall som omfattas av tillämpningsområdet inte tidigare har reglerats enligt förfaranden som följer miljölagstiftningen. I princip genomförs direktivets förpliktelser inom ramen för befintliga resurser och riktlinjer tas fram om eventuella ytterligare behov som en del av förfaranden som gäller planen för de offentliga finanserna och budgeten.

Kommissionen har inte bedömt ekonomiskt andra ändringar som förslaget till direktiv medför än i fråga om högre administrationskostnader. Enligt konsekvensbedömningen skulle alla ändringsförslag leda till att verksamhetsutövarnas administrationskostnader på EU-nivå ökar med 300 miljoner per år och myndigheternas administrationskostnader med 265 miljoner per år. I siffrorna ingår även ovan nämnda kostnader som beror på ändringar av regleringen av djurstall. Kommissionens konsekvensbedömning bedömer inte medlemsstatsspecifika kostnader.

Kravet på införande av miljöledningssystem som gäller alla industrianläggningar skulle medföra kostnader för sådana industrianläggningar som inte i nuläget använder ett miljöledningssystem. Traditionellt har miljöledningssystemet ansetts vara en frivillig åtgärd. Emellertid är miljöledningssystemet i alla uppdaterade sektorspecifika BAT-slutsatser en del av beskrivningen av bästa tillgängliga teknik. Information om industrianläggningars miljöledningssystem har emellertid sparats i tillsyns- och belastningsandelen i datasystemet för miljövärdinformation (YLVA). Utifrån information som har samlats av Finlands miljöcentral använde i början av 2022 totalt 478 industrianläggningar antingen ISO 14001- eller EMAS-miljöledningssystemet. Denna information samlas emellertid inte in som lagstadgad information, och därmed underskattar siffran sannolikt antalet miljöledningssystem som är i bruk. Förutom miljöledningssystem använder anläggningar många andra ledningssystem, såsom kvalitets-, arbetarskydds- och energihanteringssystem. Direktivförslagets minimikrav på miljöledningssystemet är delvis mer omfattande än kraven enligt det i stor utsträckning använda ISO 14001-miljöledningssystemets standarder. Om ett system redan har införts, kan ändringarna genomföras med mindre merkostnader än de uppskattningsvis cirka 100 anläggningar som inte ännu har ett miljöledningssystem eller som använder andra ledningssystem.

Direktivförslagets konsekvenser för kommissionens budget

Förslaget till direktiv innehåller en betydande ökning av kommissionens personalresurser som stöder genomförandet av direktivet om industriutsläpp. Kommissionen föreslår en ökning på totalt 17 tjänstemän, varav 10 ska placeras i det gemensamma forskningscentrumet i Sevilla, fyra på kommissionens huvudavdelning för miljö och tre vid Europeiska kemikaliemyndigheten. Finansieringen för anställning av personal tas från finansieringen av LIFE-finansieringsprogrammet. Finansieringen ska allokeras inifrån Europeiska unionens budget genom att omfördela medel, och detta skulle inte öka Finlands avgifter till Europeiska unionen.

5 Förslagets förhållande till grundlagen samt grundläggande och mänskliga rättigheter

Direktivförslagets krav som minskar miljö- och hälsoskador som beror på industriutsläpp har för sin del en anknytning till den skyldighet för det allmänna att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö som föreskrivs i 20 § 2 mom. i grundlagen. Direktivförslagets krav på allmänhetens tillgång till information samt deltagande- och prövningsrättigheter har en anknytning till den skyldighet för det allmänna att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö som föreskrivs i 20 § 2 mom. i grundlagen, den enskildes rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling enligt 2 § 2 mom. i grundlagen samt var och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet enligt 21 § 1 mom. i grundlagen. Dessutom skulle regleringen om tillgång till information via internet enligt förslaget till direktiv för sin del uppfylla den rätt att ta emot information som föreskrivs i 12 § 2 mom. i grundlagen.

Utifrån regleringen i förslaget till direktiv ska industrins utsläppsuppgifter tillställas medborgarna via det allmänna informationsnätet i mer omfattande utsträckning än tidigare både på EU-nivå och i medlemsstaterna. Därmed genomför förslaget verkställandet av rätten att få information enligt offentlighetsprincipen i 12 § 2 mom. i grundlagen, den offentliga maktens skyldighet att verka för att tillförsäkra alla en sund miljö och möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön enligt 20 § 2 mom. i grundlagen samt den enskildes rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling enligt rättsstatsprincipen enligt 2 § 2 mom. i grundlagen.

U 50/2022 rd

De tillståndsförfaranden och andra administrativa godkännandeförfaranden, som det föreskrivs om nationellt i miljöskyddslagen, som hör till direktivets tillämpningsområde och som föreslås i förslaget till direktiv, är betydelsefulla för näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Enligt bestämmelsen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Grundlagsutskottet har vedertaget ansett att näringsfrihet är en huvudregel enligt grundlagen, men att det emellertid är möjligt att avvika från den med reglering på lagnivå om andra viktiga fördelar talar för detta.

Enligt etablerad praxis har det ansetts att i fråga om tillstånds-, registrerings- och anmälningsförfaranden enligt miljöskyddslagen har behovet av att effektivt övervaka funktioner som omfattas av dessa förfaranden ansetts vara ett viktigt samhällligt intresse som berättigar till avvikelse från den grundlagsenliga näringsfriheten, så att man kan säkerställa uppnåendet av mål som gäller de grundläggande miljörättigheterna.

Enligt grundlagsutskottets etablerade tolkningspraxis ska de begränsningar av näringsfrihet som föreskrivs i lagstiftningen vara exakta och specifika, och dessutom ska begränsningens omfattning och dess förutsättningar framgå av lagen. I fråga om regleringens innehåll har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om förutsättningarna för tillstånd och dess varaktighet ger en tillräcklig förutsägbarhet i fråga om myndighetsverksamheten. Hittills har det bedömts att regleringen gällande tillstånds-, registrerings-, och anmälningsförfaranden enligt miljöskyddslagen uppfyller dessa krav.

Direktivförslagets reglering av skadeståndsansättningar vid hälsoskador innehåller krav som gäller både förhållanden mellan dem som lider skada och myndigheter och förhållanden mellan dem som lider skada och verksamhetsutövare. För det första anknäver regleringen om att var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag har rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd som föreskrivs i 118 § i grundlagen. Dessutom anknäver regleringen till rätten till personlig integritet enligt 7 § i grundlagen. Detta tryggas bland annat genom skadeståndsansättningslagstiftning som reglerar förhållanden mellan privatpersoner (RP 309/1993).

Bestämmelserna som gäller påföljderna i förslaget till direktiv har en koppling till den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagen som ska beaktas även då EU-lagstiftning verkställs. Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som var föreskrivet i lag när gärningen begicks. Den straffrättsliga legalitetsprincipen innehåller ett särskilt krav som riktas mot lagens exakthet. Enligt den ska brottsrekvisitet anges med tillräckligt exakthet i lagen så att det utifrån ordalydelsen i lagen går att förutse, huruvida en gärning eller en försummelse är straffbar. Till den straffrättsliga legalitetsprincipen hör även att den nationella regleringen vid verkställandet av EU-lagstiftningen ska följa utgångspunkterna för regleringen av de nationella påföljderna. Den föreslagna straffbestämmelsen som liknar förverkandepåföljd skulle också ha betydelse med tanke på egendoms skyddet enligt 15 § i grundlagen.

Enligt statsrådets uppfattning är innehållet i direktivförslaget betydelsefullt med tanke på flera bestämmelser i grundlagen, och detta ska uppmärksammas i förhandlingarna.

6 Ålands behörighet

Förslaget gäller miljöskydd som enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till landskapet Ålands lagstiftningsmakt. Åland landskapsregering har den 24 maj 2022 gett ett utlåtande om förslaget till direktiv. Landskapsregeringen ställer sig allmänt positivt till kommissionens förslag och dess mål. Landskapsregeringen ställer sig däremot frågande inför ökningen av antalet djurstall som omfattas av tillämpningsområdet och anser att det är viktigt att de ytterligare åtgärder som krävs för djurstall ska vara rimliga.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ

Förslaget till direktiv har presenterats i rådets miljöarbetsgrupp den 2–3 maj 2022.

Ännu finns ingen vetskap om Europaparlamentets behandlingsschema.

8 Nationell behandling av förslaget

Kommissionens förslag har presenterats i miljösektionen (EU23) den 22 april 2022 och i sektionen för jordbruk och livsmedels (EU18) den 28 april 2022. Ett utkast till statsrådets skrivelse har behandlats i skriftligt förfarande av miljösektionens tjänstemannasammansättning den 20–23 maj 2022 samt i skriftligt förfarande i miljösektionens och sektionen för jordbruk och livsmedels utvidgade sammansättningar den 24–25 maj 2022. Statsrådets skrivelse har behandlats i ett skriftligt förfarande i EU-ministerutskottet 8–10 juni 2022. Även följande ministerier (ANM, JSM, SHM, JM, FM) som är centrala i frågan har deltagit i beredningen av skrivelsen.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till kommissionens förslag som ska ändra direktivet om industriutsläpp till att bättre svara mot de centrala målen för miljöpolitik. Statsrådet anser att åtgärder, som begränsar klimatförändringen och bidrar till att minska vattenbelastningen samt främjar trygga materialkretslopp och stöder cirkulär ekonomi, är särskilt viktiga. Förslaget till direktiv är en konsekvent del av europeiska gröna given och stöder genomförandet av kommissionens handlingsplan för nollförorening (E 69/2021 rd). Förslaget förbättrar ytterligare genomförandet av hierarkin för minskning av utsläpp, som utgår från försiktighetsprincipen i EU:s fördrag, förorenaren betalar-principen och principerna om att förebyggande åtgärder ska vidtas och miljöskador i första hand ska bekämpas vid deras ursprung. Samtidigt anser statsrådet att det är viktigt att de åtgärder som vidtas för att genomföra direktivet ska vara genomförbara.

Statsrådet betonar industriutsläppsdirektivets roll som EU:s centrala reglering gällande industriutsläpp och anser att det är viktigt att lagstiftningen är aktuell, beaktar den tekniska utvecklingen och stöder införandet av industriella innovationer samt är väl samordnad med EU:s övriga lagstiftning och politik, särskilt med politik som gäller klimatet, cirkulär ekonomi och den biologiska mångfalden. Statsrådet stöder förslagen om harmonisering av direktivet om industriutsläpp och förordningen om industrins utsläppsportal i fråga om tillämpningsområdet och de utsläpp som ska regleras.

Statsrådet anser att huvuddelen av ändringarna av direktivets tillämpningsområde är ändamålsenliga. Det kan anses godtagbart att i direktivets tillämpningsområde lägga till nötkreatursgårdar vid sidan av svin- och fjäderfäföretag, eftersom uppfödningen av nötkreatur ger upphov till betydande ammoniak- och metanutsläpp. Statsrådet anser att det förenklade tillståndsförfarandet som planeras för djurstall är bra. I fortsatta förhandlingar bör man emellertid ytterligare utreda

möjligheter att förenkla tillståndsförfarandet för djurstall. Statsrådet påpekar att det totala antalet omfattade djurstall i enlighet med direktivförslaget skulle öka klart. I uppföljningsarbetet bör man utreda om de djurenhetsbaserade gränserna för fjäderfäföretag kan höjas utan att förslagets ambitionsnivå skulle förändras betydligt och om de djurenhetskoefficienter som används kan ändras till att bättre motsvara de utsläpp som olika djurarter orsakar.

Statsrådet uttrycker reservationer beträffande att beslut om driftsregler, som gäller alla djurstall, ska fattas med kommissionens delegerade akt två år efter att direktivet offentliggörs. Statsrådet anser att ett bättre alternativ till exempel skulle vara att beslut om driftsregler fattas med kommissionens genomförandebeslut i den omfattning som möjligt så att kostnaderna för och fördelarna med de ytterligare åtgärder som genomförs bedöms.

Statsrådet har reservationer vad gäller den rätt korta övergångstid som har reserverats för genomförandet av driftsregler för djurstall samt i fråga om att djurskydd av alla storlekar samtidigt bör uppfylla kraven. Statsrådet anser även att det skulle vara bättre med en periodisering av genomförandet av djurstall till exempel baserat på anläggningsstorlek.

Statsrådet anser att det är motiverat att metall- och industrimineralgruvor läggs till i tillämpningsområdet, med tanke på de avsevärda utsläpp som de orsakar. På grund av gruvornas särdrag bör man emellertid i uppföljningsarbetet säkerställa att de slutsatser som gäller bästa tillgängliga teknik för minskning av gruvutsläpp bereds särskilt noggrant och att kraven på olika typer av gruvor utarbetas separat i stället för horisontella utsläppskrav som gäller alla gruvor gemensamt. Dessutom ska det i fortsättningen också finnas ett handlingsutrymme för gruvornas miljötillståndsförfaranden, så att gruvornas lokala förhållanden kan beaktas på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom bör de anläggningar som läggs till i tillämpningsområdet vara sådana, vars verksamhet orsakar avsevärda utsläpp.

Statsrådet stöder förslaget om föreslagna obligatoriska miljöledningssystem för industrianläggningar och deras innehållskrav, emellertid så att det inte ska uppstå en skyldighet för verksamhetsutövarna att införa ett visst miljöledningssystem. Miljöledningssystemet bör vara det främsta genomförandesättet särskilt i fråga om genomförande av krav och jämförelsenivåer som gäller miljöprestanda. Statsrådet ställer sig emellertid delvis frågande inför kravet om publiceringen av miljöledningssystem som helhet i datanätet och konstaterar att man bör utreda i de fortsatta förhandlingarna om kravet kan genomföras och är ändamålsenligt. Statsrådet anser även att det ska vara möjligt att av motiverade skäl avvika från gränsvärden för miljöprestanda på samma sätt som från BAT-slutsatsernas utsläppsnivåer. Vad gäller BAT-utsläppsnivåer bör det även i fortsättningen vara möjligt att fastställa utsläppsgränsvärden i hela intervallområdet och statsrådet anser att det är motiverat att man i fråga om miljötillståndsförfarandet även utreder möjligheterna att använda utsläppsgränsvärden enligt intervallens nedre gräns, särskilt om det finns miljöskyddsmässiga grunder till att fastställa utsläppsgränsvärden enligt intervallens nedre gräns. Det ska vara möjligt att behålla BAT-undantaget också i fortsättningen, så att enskilda anläggningar undviker orimliga kostnader i situationer där utsläppsminskning inte åstadkommer betydande miljöfördelar. Statsrådet stöder de preciseringar i förslaget till direktiv som gäller industrianläggningars avloppsvatten som leds till reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse.

Statsrådet stöder förslagen till att effektivisera allmänhetens tillgång till information, deltagande och prövningsrätt och anser att det är viktigt att de föreslagna förändringarna de facto förbättrar medborgarnas rätt att få information i förhållande till ökningen av de administrativa kostnaderna.

U 50/2022 rd

Statsrådet anser att det är viktigt att man i den fortsatta beredningen begränsar den ökning av administrativ börda som förslaget ger upphov till och säkerställer att den är i rätt balans i förhållande till det mervärde som detta ger.

Skadeståndersättningar för hälsoskador

Statsrådet betonar att i fråga om anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivets tillämpningsområde är det viktigt att också se till att om utsläppen från en industrianläggning orsakar hälsoskador, så har varje medlemsstat ändamålsenliga rättsliga förfaranden för att ersätta sådan hälsoskada. Statsrådet anser emellertid att det inte är ändamålsenligt att begränsa sådant förfarande till att endast gälla de funktioner som omfattas av industriutsläppsdirektivets tillämpningsområde, eftersom även annan verksamhet kan orsaka hälsoskador. Dessutom har statsrådet reservationer vad det gäller flera detaljer i de förslag som gäller hälsoskador. Detta gäller särskilt miljöorganisationers möjlighet att väcka grupptalan i samband med skadeståndersättningar som gäller hälsoskador, den omvända bevisbördan om orsakssambandet till hälsoskadan är sannolik samt den preskriptionstid som gäller för talan för ersättning och den tidpunkt hur den beräknas.

Påföljder

Statsrådet anser att det är viktigt att direktivet om industriutsläpp innehåller ändamålsenliga påföljder som är förenliga med proportionalitetsprincipen, om kraven i direktivet inte efterlevs. Statsrådet ställer sig emellertid frågande inför de detaljerade förslag som gäller påföljder, särskilt vad gäller böter som juridiska personer kan dömas till och deras bestämningsgrunder. Under de vidare förhandlingarna ska dessa skyldigheter utredas och utvärderas närmare och man ska säkerställa att ett nationellt spelrum tillåts för skyldigheterna i fråga och att de gärningar som är straffbara nationellt kan fastställas med den exakthet som den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter. I de vidare förhandlingarna ska man även säkerställa att det slutliga direktivet inte innehåller förpliktelser som står i strid med grundläggande beslut i den nationella rättsordningen och att förslagen till påföljder är enhetliga med förslaget till miljöbrottsdirektiv som behandlas i EU:s organ.

Delegering av lagstiftningsbefogenheter

Statsrådet har reservationer vad gäller den delegering av lagstiftningsbefogenheter som föreslås åt kommissionen och som gäller utvidgningen av direktivets tillämpningsområde och driftsreglerna för djurstall enligt vad som har lagts fram ovan. Här är det fråga om direktivets centrala krav som man i första hand ska föreskriva om enligt vanlig lagstiftningsordning eller i fråga om driftsregler för djurstall med kommissionens genomförandeakt. Vad gäller utvidgningen av tillämpningsområdet kan statsrådet dock granska en mer noggrant avgränsad delegerad lagstiftningsbefogenhet till kommissionen än den som avses i förslaget till direktiv, om detta visar sig vara motiverat vid vidare förhandlingar. Samtidigt är det emellertid motiverat att utvidga den lagstiftningsbehörighet som har delegerats till kommissionen också för att minska tillämpningsområdet i situationer där industriprocesser görs utsläppsfria på grund av den gröna omställningen.

Statsrådet anser att förslagen om att delegera lagstiftningsbefogenheter till kommissionen är ändamålsenliga till den del som de genomförs med kommissionens genomförandeakter.