

Protokoll fört vid enskild föredragning

Social- och miljöavdelningen

Miljöbyrån, S4

Beslutande	Föredragande	Justerat
Vicelanråd Camilla Gunell	Vik. byråchef Inkeri Ahonen	Omedelbart

Ärende/Dnr/Exp.	Beslut
-----------------	--------

Nr 87

Avhjälpande av brister i hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskomposten Ab

ÅLR 2012/2744

140 S4

Landskapsregeringen beslöt att kräva avhjälpande av brister i hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskomposten Ab enligt **bilaga 1 S416E36**.

Nr 88

Överföring av lagstiftnings-PM om ändring av vissa delar av naturvårdslagen samt naturvårdsförordningen till lagberedningen

ÅLR 2014/4456

141 S4

Landskapsregeringen beslöt att överföra lagstiftnings-PM om ändring av vissa delar av naturvårdslagen, **bilaga 2 S416E36**, och PM om naturvårdsförordningen, **bilaga 3 S416E36**, till lagberedningen för lagstiftningsåtgärder. Miljöbyrån bereder listorna över lagskyddade arter och biotoper som kommer att ingå i naturvårdsförordningen.

Ålandskomposten Ab
Svensbölevägen 45
22530 SUND

Hänvisning

Kontaktperson
Inkeri Ahonen

Ärende
**AVHJÄLPANDE AV BRISTER I HANTERING AV
ANIMALISKA BIPRODUKTER VID
ÅLANDSKOMPOSTEN Ab**

Bakgrund

Landskapsregeringen är behörig myndighet på Åland gällande *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel* (härefter biproduktförordningen) och *Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen* (härefter genomförandeförordningen).

Landskapsregeringen beslöt 21.9.2011 efter ansökan av Ålandskomposten Ab (härefter Ålandskomposten) att godkänna hantering av animaliska biprodukter vid sökandens komposteringsanläggning i Gunnarsby i Sunds kommun. Enligt beslutet får Ålandskomposten endast ta emot animaliska biprodukter i form av kategori 3-material; vilket idag består av

- Slakteriavfall
- Animaliska biprodukter från fiskodlingar
- Matavfall

Ålandskomposten är den enda mottagaren av dylika animaliska biprodukter på Åland idag.

Godkännandet, kraven på verksamhetsutövaren samt den tillsyn som har utövats har baserat sig på landskapsregeringens tolkning att Ålandskompostens hantering av kategori 3-material kan godkännas enligt kapitel I avsnitt 2 punkt 2 i bilaga V till genomförandeförordningen. I samband med kontakt med riksmyndigheter samt myndigheter i Sverige under år 2015 erhöll dock landskapsregeringen information som indikerade att denna tolkning behöver revideras. På grund av detta begärde landskapsregeringen 19.2.2016 ett formellt utlåtande från Livsmedelssäkerhetsverket Evira gällande bedömning av Ålandskompostens verksamhet i ljuset av de två ovannämnda EU-förordningarna, speciellt gällande komposteringsmetoden. Till begäran bifogades anläggningens egenkontrollprogram samt tre inspektionsprotokoll. Evira lämnade in sitt utlåtande 4.5.2016. Utlåtandet bekräftade landskapsregeringens uppfattning om behov av revidering av godkännandet för anläggningen. Genom detta beslut ställs mer specificerade krav på Ålandskompostens verksamhet.

Ålandskomposten Ab har även miljötillstånd ÅMH-Pn 6/16, som beviljades 16.3.2016 enligt 17 § landskapslag (2008:124) om miljöskydd och 28b § landskapslag (1981:3) om renhållning av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM).

Beslut

Landskapsregeringen ålägger Ålandskomposten att senast 30.11.2016 vidta åtgärder i enlighet med vad som följer nedan.

Om Ålandskomposten ämnar fortsätta ta emot kategori 3-material bestående av slakteriavfall och animaliska biprodukter från fiskodlingar:

- Alternativ 1
 - Utrusta komposteringsanläggningen med en sluten komposteringsreaktor eller ett förslutet utrymme som de införda animaliska biprodukterna måste passera.
 - Med hjälp av teknisk utrustning eller på ett annat sätt se till att en minimitemperatur på 70° C uppnås i det slutna processkedet i minst en timmes tid utan avbrott. Otillräcklig upphettning ska förebyggas.
 - Bevisa att det krossade animaliska materialet har partikelstorlek på högst 12 mm.

- Alternativ 2
 - Utföra valideringsprocess för alternativa parametrar i enlighet med kapitel III avsnitt 2 punkt 1 bilaga V till genomförandeförordningen, antingen för den ibrukvarande metoden och tekniken, eller för någon ny metod och teknik.

Ålandskomposten ska visa på ett tillförlitligt sätt att de biologiska riskerna från obearbetat avfall reduceras under bearbetningsprocessen i tillräcklig omfattning, så att varken materialet som är under bearbetning eller slutprodukten utgör smittorisk för människor eller djur. Beskrivning av valideringsprocess samt resultatet levereras till landskapsregeringen senast 15.10.2016.

Om Ålandskomposten endast ämnar ta emot kategori 3-material bestående av matavfall:

- Bevisa att det krossade animaliska materialet har en partikelstorlek på högst 12 mm.
- På ett tillförlitligt sätt visa, t.ex. genom provtagning av patogener, att de biologiska riskerna från obearbetat avfall reduceras under bearbetningsprocessen i tillräcklig omfattning, så att varken materialet som är under bearbetning eller slutprodukten förorsakar smittorisk för människor eller djur. Planen och provresultat levereras till landskapsregeringen senast 15.10.2016.

Ålandskomposten ska senast 30.9.2016 underrätta landskapsregeringen vilka av de ovannämnda åtgärderna man avser vidta.

Efter 30.11.2016 förrättar landskapsregeringen en inspektion inom kompostområdet för att kontrollera att åtgärderna har utförts. Därefter beslutar landskapsregeringen om att ett reviderat godkännande träder i kraft 20.12.2016 eller att godkännandet för mottagande av animaliska biprodukter återkallas helt eller delvis från och med 20.12.2016, beroende på inspektionens resultat och sådan annan information om ärendet, som landskapsregeringen känner till vid tidpunkten.

Ålandskomposten får även före 30.11.2016 anmäla att åtgärderna är slutförda. Inspektionen och beslutet kan då också tidigareläggas.

Landskapsregeringen har tidigare begärt att Ålandskomposten ska lämna in en reviderad egenkontrollplan senast 30.6.2016 i enlighet med Artikel 28 och 29 i biproduktförordningen. Med anledning av detta beslut ska dock en sådan istället lämnas in senast 30.11.2016.

Detta beslut berör inte de delar i Ålandskompostens verksamhet, som bedrivs enbart med stöd av miljötillstånd ÅMH-Pn 6/16.

MOTIVERING

Allmänt

Landskapsregeringen har vid utövande av tillsyn över komposteringsverksamheten vid Ålandskomposten funnit orsak att se över anläggningens befintliga godkännande gällande hantering av

animaliska biprodukter i form av kategori 3-material. Med anledning av denna översyn har landskapsregeringen funnit att anläggningen inte uppfyller samtliga krav enligt befintlig lagstiftning.

Kraven enligt gemenskapslagstiftningen

Artikel 46 punkt 1 i biproduktförordningen stadgar att de behöriga myndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder om ett eller flera krav i förordningen inte har uppfyllts. Lämpliga åtgärder är att a) tillfälligt återkalla godkännandet av anläggningen, b) helt återkalla godkännandet eller att c) ställa specifika krav på anläggningar för att avhjälpa de brister som föreligger. Alternativet c är inte förknippad med särskilda villkor som skulle definiera när det får användas. I den nationella lagstiftningen återfinns dessa bestämmelser i 63 § i lagen om animaliska biprodukter (FFS 517/2015).

Komposteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskomposten sker inte i sluten reaktor eller förslutet utrymme. Enligt kapitel I avsnitt 2 punkt 1 i bilaga V till genomförandeförordningen ska komposteringsanläggningar vara utrustade med en sluten komposteringsreaktor eller förslutet utrymme, som de animaliska biprodukterna måste passera. Landskapsregeringen har tidigare tolkat lagstiftningen så att det finns möjlighet till undantag från detta krav genom kapitel I avsnitt 2 punkt 2 i bilaga V. Livsmedelssäkerhetsverket Eviras utlåtande bekräftar dock landskapsregeringens reviderade lagtolkning, att alla komposteringsanläggningar, som tar emot annat kategori 3-material än det som definieras i kapitel III avsnitt 2 punkt 2 i bilaga V till genomförandeförordningen, ska ha en sluten komposteringsreaktor eller förslutet utrymme, om metoden som används vid anläggningen inte har validerats enligt kapitel III avsnitt 2 punkt 1 i bilaga V.

Parametrarna för omvandling av animaliska biprodukter i kategori 3 fastslås i kapitel III avsnitt 1 punkt 2 och innebär att kategori 3-materialet ska ha en maximal partikelstorlek på 12 mm och ska uppnå en temperatur på 70°C i minst en timme under bearbetningen i slutet utrymme.

Avseende partikelstorleken innebär komposteringsmetoden med användning av träflis som blandningsmaterial vissa svårigheter gällande möjligheten att kontrollera partikelstorleken hos kategori 3-materialet. Endast kategori 3-materialet och inte blandningsmaterialet omfattas av kravet på 12 mm partikelstorlek. Ålandskomposten måste dock på ett tillförlitligt sätt kunna verifiera att det krossade kategori 3-materialet har en partikelstorlek på högst 12 mm.

Landskapsregeringen kan i egenskap av behörig myndighet bevilja tillstånd för användning av alternativa parametrar för omvandling i enlighet med kapitel III avsnitt 2 punkt 1 i bilaga V till genomförandeförordningen. Detta förutsätter att en valideringsprocess

genomförts för mottagning av sådant kategori 3-material som inte omfattas av undantagen i punkt 2. I Ålandskompostens fall omfattar sådant kategori 3-material i praktiken slakteriavfall samt animaliska biprodukter från vattenbruk.

Gällande hantering av matavfall och blandningar av matavfall med vissa specificerade typer av material finns även möjlighet att i enlighet med kapitel III avsnitt 2 punkt 2 i bilaga V till genomförandeförordningen tillåta andra krav på bearbetning under förutsättning att de garanterar en likvärdig verkan som standardmetoden, när det gäller reduktion av patogener.

Smittskydd

Landskapsregeringen bedömer att de brister som finns vid Ålandskompostens komposteringsanläggning i Gunnarsby inte är av sådan karaktär att de skulle förorsaka sådana allvarliga risker för människors och djurs hälsa, som ett tillfälligt eller slutgiltigt återkallande av godkännandet enligt artikel 46 i biproduktförordningen förutsätter.

Anläggningen tar emot endast kategori 3-material; slaktavfall från friska, veterinärsbesiktade djur, animaliska biprodukter från fiskodlingar samt matavfall från hushåll. Det är mycket osannolikt att djursjukdomar skulle spridas från djur, som vid veterinärsbesiktning har konstaterats vara friska. Det är inte troligt att fiskrens eller matavfall ger upphov till smitta, eftersom komposten bevaras i första tillverkningsfasen i slutna säckar eller containers och 70 ° C i en timmes tid uppnås under bearbetningsprocessen även om det idag inte sker i ett slutet utrymme, utan under eftermognadsprocessen. Efter den sista omblandningen provtas materialet och analyseras med avseende på salmonella, E. coli-bakterier och enterokocker. Verksamheten bedrivs på hårdgjorda ytor med avrinning till lakvattenhantering.

För att försäkra sig om att kompostanläggningen inte utgör fara för omgivningen har miljöbyrån begärt ett utlåtande från landskapsläkaren.

Allmänna rättsprinciper

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna fastställer de rättigheter som både Europeiska unionen och medlemsstaterna måste respektera då de genomför unionslagstiftningen. Enligt artikel 52 är proportionalitetsprincipen ett centralt kriterium.

Proportionalitetsprincipen förutsätter att myndigheter anpassar styrkan i sina åtgärder till syftet med åtgärden samt att åtgärderna är lämpliga, behövliga och proportionerliga

Därför har landskapsregeringen beslutit tillämpa biproduktförordningens artikel 46, punkt 1 c. Det är behövligt att avhjälpa de brister som föreligger. Samtidigt skulle ett tillfälligt återkallande av det befintliga godkännandet tills bristerna är avhjälpda inte ha några nämnvärda

fördelar (se avsnittet om smittorisk), men skulle förorsaka både Ålandskomposten och deras kunder ekonomiska förluster, när kategori 3-materialet måste skickas utanför Åland.

Principen om skydd för berättigade förväntningar har slagits fast i EU-rättspraxis. Det är förenligt med denna princip att inte återkalla godkännandet att ta emot animaliska biprodukter under den tidsfristen, då Ålandskomposten Ab åläggs att avhjälpa bristerna, eftersom de nya kraven har föranletts av en förändrad bedömning av situationen från landskapsregeringens sida. Å andra sidan kan landskapsregeringen inte agera i strid med lagstiftning och låta bli att begära att bristerna avhjälpas. Det är således en skälig lösning att Ålandskomposten får fortsätta ta emot animaliska biprodukter medan de vidtar åtgärder för att avhjälpa de brister som finns. Det är också behövligt att revidera godkännandet så att kraven som ställs på verksamheten tydligt framgår.

Även enligt 4 § i förvaltningslagen (2008:9) för landskapet Åland ska myndigheters åtgärder stå i rätt proportion till sitt syfte samt skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

Tidsfrister

Det är emellertid viktigt att bristerna avhjälpas effektivt. Därför har landskapsregeringen satt en tämligen kort tidsfrist, ca fyra månader, så att åtgärderna måste vara slutförda 30.11.2016. Ålandskomposten måste under den tiden både bygga en sluten komposteringsreaktor eller förslutet utrymme samt införa metod eller teknik för uppnåendet av 70° C redan under den slutna processen, eller alternativt genomföra en valideringsprocess. Det är även viktigt att landskapsregeringen i god tid vet vilket alternativ Ålandskomposten har valt att förverkliga, så att landskapsregeringen vet vilken kunskap och kompetens som behövs vid godkännandet. Därför måste Ålandskomposten anmäla sina planer till landskapsregeringen senast 30.9.2016.

Valideringsprocessen, alternativ 2, är mera krävande att granska och godkänna än de fysiska konstruktionerna enligt alternativ 1. Därför måste valideringsprocessens resultat inlämnas till landskapsregeringen redan 15.10.2016.

Tjugo dagars tidsfrist mellan 30.11.2016, när åtgärderna måste vara slutförda och 20.12.2016, när beslutet om antingen reviderat godkännande eller återkallande av godkännandet tas är nödvändig för att landskapsregeringen under denna tid ska hinna utföra en inspektion, granska inspektionens resultat och annat underlag som finns vid tidpunkten, utföra hörande enligt 28 § i förvaltningslagen samt bereda beslutet.

Landskapsregeringen har tidigare begärt att Ålandskomposten lämnar in en reviderad egenkontrollplan senast 30.6.2016. Med detta beslut skjuts

även inlämningen av egenkontrollplan upp till 30.11.2016. Detta är ändamålsenligt för att egenkontrollplanen skulle avse verksamheten vid denna tidpunkt.

Lagrum

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel, Artikel 46.

Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen,

Bilaga V kapitel I avsnitt 2, punkt 1, punkt 2

Bilaga V kapitel III, avsnitt 1, punkt 2

Bilaga V kapitel III avsnitt 2, punkt 1, 2.

Förvaltningslag (2008:9) för landskapet Åland, 4 §

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02), artikel 52

Ärendets hantering

Landskapsregeringen begärde 19.2.2016 ett utlåtande från

Livsmedelssäkerhetsverket Evira. Utlåtandet erhöles 4.5.2016.

Landskapsregeringen höll 2.6.2016 ett hörande med Ålandskomposten Ab i enlighet med 28 § i förvaltningslagen för landskapet Åland.

Landskapsregeringen begärde ett utlåtande från landskapsläkaren 6.6.2016. Utlåtandet erhöles 16.6.2016.

Vicelantråd

Camilla Gunell

Vik. byråchef

Inkeri Ahonen

BILAGA

Besväransvisning

FÖR KÄNNEDOM

Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet, Norragatan 17, 22100
Mariehamn
Jordbruksbyrån, härst.

8.10.2013

PM, Inkeri Ahonen, Helena Blomqvist

Utveckling av bestämmelser om skydd av arter och biotoper i naturvårdslagen

A: KLARLÄGGANDE AV PROBLEMET OCH DESS ORSAKER SAMT BEHOVET AV ÅTGÄRDER:

1. Vad är problemet?

1.1. Vem eller vilka kräver en förändring? Finns det motstridiga intressen?

Naturvårdslagens bestämmelser om skydd av arter och biotoper är otydliga och svåra att tolka både för verksamhetsutövare och för myndigheter, varför lagstiftningen behöver förtydligas. I EUs habitatdirektiv och fågeldirektiv finns grundläggande bestämmelser som måste uppfyllas.

Enligt Rådets direktiv 92/43/EEG (habitatdirektivet) artiklar 12 och 13 och Rådets direktiv 2009/147/EG (fågeldirektivet) artikel 5 ska medlemsländerna vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem för de arter, som finns förtecknade i habitatdirektivets bilaga 4 och fågeldirektivets bilaga 1, med förbud mot t.ex. att fånga eller döda eller att avsiktligt störa, att samla ägg, att plocka, skära av, dra upp osv. Bestämmelserna i den åländska naturvårdslagen ger inte sådant skydd som avses i direktiven.

EU:s strategi för biologisk mångfald för 2020 (KOM(2011) 244) innehåller sex enskilda mål som bidrar till att sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster. En av målsättningarna är att fågeldirektivet och habitatdirektivet genomförs fullt ut, dvs. en gynnsam bevarandestatus uppnås för alla livsmiljöer och arter av europeisk betydelse och lämpliga populationer av naturligt förekommande vilda fågelarter.

Problem med de nuvarande fridlysningsbestämmelserna

Enligt naturvårdslagens 14 § får exemplar av en fridlyst växt- eller djurart inte avlägsnas, dödas eller påverkas på sådant sätt att artens fortplantning eller fortsatta existens äventyras. Det framgår varken av lagen eller av förarbeten om man menar existens och fortplantning på Åland eller om det är fråga om hela artens existens. I varje fall är det ett mycket svagt skydd för en art att endast regelrätt utrotning är förbjudet. Sådant skydd uppfyller inte heller kraven enligt habitat- och fågeldirektivet om strikt skydd.

En given princip i dagens samhälle är ju att ingen naturligt förekommande art får utrotas, så de åländska fridlysningsbestämmelserna ger inte något skydd utöver det som ska anses som normal, vedertagen hänsyn.

Problem med begreppet särskilt skyddsvärda arter

Enligt naturvårdslagens 15 § får en särskilt skyddsvärd art eller dess biotop inte utan landskapsregeringens tillstånd skadas eller påverkas på sådant sätt att artens fortplantning eller fortsatta existens på förekomstplatsen äventyras. Denna skrivning är svårtolkad särskilt när det gäller växtbestånd. Hur definierar man t.ex. en förekomstplats; avser den enskilda växter eller större sammanhängande bestånd av samma växt? Hur nära varandra måste bestånden eller enskilda växter vara varandra för att höra till samma förekomst? Om man anser att det inom en förekomstplats kan finnas flera individer, är det enligt den 15 § tillåtet att plocka eller annars förstöra en stor andel av det sällsynta beståndet, så länge beståndet inte helt försvinner från

förekomstplatsen. Skyddet är mycket svagt särskilt med tanke på att det är den högsta nivån av artskydd, som vår lagstiftning idag erbjuder.

Problem med biotopskyddet

Enligt 16 § får en särskilt skyddsvärd biotop inte utan landskapsregeringens tillstånd ändras så att den förlorar sin särart eller sin betydelse för bevarandet av den biologiska mångfalden. De särskilt skyddsvärda biotoperna är således skyddade direkt enligt naturvårdslagens 16 §, utan att landskapsregeringen behöver fatta ett särskilt beslut om enskilda områden. Markägaren, eller en annan person som vill utnyttja marken, är skyldig att själv känna igen de lagskyddade biotoperna.

Det nuvarande åländska systemet minskar myndighetsarbete eftersom en avgränsning av en skyddsvärd biotop görs endast om markägaren kräver det. Nackdelen är dock, att eftersom de flesta särskilt skyddsvärda biotoperna inte baserar sig på enskilda, specifika beslut, kan markägaren vara helt omedveten om en särskilt skyddsvärd biotop inom sin fastighet. Detta kan leda till att biotopen förstörs av misstag, vilket är ett naturvårdsbrott enligt 41 §. Å andra sidan kan det, att de särskilt skyddsvärda biotoperna inte syns i fastighetsregistret leda till att begränsningarna i markanvändningen kommer som en överraskning för en ny markägare efter markköpet. Det finns inte heller klara bestämmelser om hävning av skyddet.

Det åländska systemet avviker från det i våra närregioner. I Sverige får olika myndigheter bestämma om biotopsskyddsområden, men områdets gränser måste anges i beslutet. I Finland gäller skyddet först efter att närings-, trafik- och miljöcentralen har fattat beslut om gränserna för det område som hör till den skyddade naturtypen och delgivit områdets ägare och innehavare beslutet. Förbudet meddelas efter anslag och det ska kungöras.

Tillståndsförfarande

Enligt nuvarande naturvårdslagens 17 § kan landskapsregeringen medge undantag från fridlysningsbestämmelserna i naturvårdslagens 14 – 16 §§ för vetenskapligt eller annat godtagbart ändamål. Denna möjlighet för undantag förslås ingå även i de reviderade bestämmelserna. Förutsättningarna för beviljandet av undantag borde definieras bättre för att minska möjlighet av godtyckliga beslut.

Undantag från skyddsbestämmelserna som gäller arter och biotoper som omfattas av habitat- och fågeldirektivet

Enligt habitatdirektivets artiklar 6 och 16 och fågeldirektivets artikel 9 får medlemsländerna bevilja undantag från skyddsbestämmelserna för arter och biotoper som omfattas av de ovannämnda direktiven förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde. Undantag får beviljas av för följande orsaker:

- För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.
- För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.
- För flygsäkerhet
- Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

- För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförelse av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.
- För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de skyddade arterna

Allmänintresset definieras i EU-rättspraxis på följande sätt:

- Mycket viktigt och tvingande för samhället
- Bara offentliga intressen kan beaktas (kan dock främjas även av privata aktörer)
- Ska ha långvarig påverkan
- Verksamheter som är viktiga för samhällets funktioner:
 - viktiga trafikförbindelser
 - viktiga kommunikationsnät
 - viktiga socialpolitiska eller ekonomiska målsättningar i samhället
 - miljöskydd
 - stora ellinjer
 - gruvor
 - gasledningar
- Projekt och planer som är nödvändiga som en del av:
 - åtgärder eller politik som syftar till att skydda värden som är grundläggande för medborgarnas liv (hälsa, säkerhet, miljö),
 - politik som är grundläggande för staten och samhället,
 - genomförande av verksamhet av ekonomisk eller social karaktär som fullgör vissa skyldigheter i samband med offentliga tjänster.
- om inom området finns prioriterade arter enligt habitatdirektivet måste verksamheten ha koppling till människors hälsa, allmän säkerhet eller miljön annanstans: annars måste kommissionens utlåtande hämtas
- det är även möjligt att bevilja tillståndet även för projekt som inte berör hälsa, trygghet eller miljö, om kommissionen godkänner projektet

Straffbestämmelser

Straff- och påföljdsbestämmelserna tas upp i naturvårdslagens 8 kap. Förändringar i fridlysningsbestämmelserna och i innebörden av begreppen ”fridlyst” och ”särskilt skyddsvärd” i kap 3 kan föranleda visst behov att anpassa straffbestämmelserna i 40 och 41 §. Det finns dock inte behov att införa strängare straff. Straffbestämmelserna i naturvårdslagen måste dock ändå utvecklas även p.g.a. av att all EU-lagstiftning inte är beaktad i dem.

1.2. Vilka motiv åberopas? Kan det finnas också andra motiv? Hur konkreta är riskerna, felen, bristerna och problemen?

Förändringarna i fridlysningsbestämmelserna behövs för att uppfylla habitatdirektivets och fågeldirektivets krav om strikt skyddssystem för vissa arter. De nuvarande bestämmelserna är ottydliga och ger inte tillräckligt skydd för hotade arter och biotoper. Riskerna finns även att de ottydliga bestämmelserna minskar verksamhetsutövarens rättssäkerhet. För att uppfylla habitat-

och fågeldirektivens krav fullt ut, måste man dock också fridlysa alla habitatdirektivets bilaga IV arterna och de arter som nämns i fågeldirektivets artikel 1 med en ny naturvårdsförordning.

Nuvarande systemet för biotopskydd är inte rättsäkert eftersom det möjliggör en situation när markägaren är omedveten om lagskyddade biotoper inom sin fastighet, män ändå är juridiskt ansvarig för deras bevarande. Vid markköp kan informationen om begränsningar i markanvändningen lätt undgå köparen, eftersom begränsningarna inte syns i fastighetsregistret.

1.3. Vilket är målet? Vad vill man åstadkomma? Finns det konflikter mellan olika mål

Målet är:

- att bättre skydda hotade arter och biotoper;
- att fylla Ålands internationella förpliktelser;
- att bestämmelserna om skyddet av arter och biotoper ska vara så tydliga som möjligt;
- att säkerställas markägarens rättsäkerhet;

1.4. Finns det ett internationellt perspektiv på frågan (EG, EES eller internationellt fördrag)?

Ja, EUs habitat- och fågeldirektiven samt Biodiversitetsstrategin 2020.

1.5. Är det underlag som finns tillräckligt för en bedömning av frågan eller behövs tilläggsutredning?

Ja, frågan är tillräckligt utredd.

2. Behövs någon åtgärd överhuvudtaget?

2.1. Vad händer om man inte gör någonting alls? Blir problemet större och mera akut?

De nuvarande bestämmelserna om art och biotopskydd är otydliga och fyller inte kraven enligt habitat- och fågeldirektiven, så det finns risk för att både hotade och internationellt viktiga arter och biotoper skadas eller förstörs om inte lagstiftningen ändras.

Otydliga bestämmelser innebär också att onödigt mycket tid går åt till tolkning av lagen. Markägarens och markköparens rättssäkerhet äventyras eftersom enskilda beslut inte görs om lagskyddade biotoper, som förorsakar begränsningar i markanvändningen.

2.2. Vilken utveckling av särskild betydelse för frågan kan väntas inom den närmaste tiden? Hur påverkas problemet?

Miljöbyrån har gjort ett förslag till ny naturvårdsförordning med en ny lista över fridlysta och särskilt skyddsvärda biotoper. Flera arter och biotoper som enligt habitatdirektivet ska skyddas är nämligen inte fridlysta eller särskilt skyddsvärda enligt nuvarande naturvårdsförordningen. Först när även de har tagits med på listan, och när de nya fridlysningsbestämmelserna har antagits, uppfyller vi kraven om strikt skydd enligt habitatdirektivet.

Förr eller senare kommer kommissionen att upptäcka att den åländska lagstiftningen inte uppfyller kraven enligt fågeldirektivet och habitatdirektivet.

I och med att exploateringen av nya områden ökar, behövs det ökat skydd för hotade arter och biotoper, tydliga bestämmelser om vad man får och inte får göra samt att de skyddade områden tydligt framgår t.ex. i fastighetsregistret.

I riket pågår ett lagberedningsarbete om utveckling av rikets skyddsbestämmelser för arter och biotoper som kan vara intressant för den åländska lagstiftningen.

2.3. Löser problemet sig självt med tiden? Kommer marknadskrafterna att lösa problemet?

Nej, lagstiftningen behöver ändras för att problemet ska lösas. Om marknadskrafterna kommer att öka exploateringen av naturen kommer de otydliga reglerna förorsaka allt mera problem.

2.4. Kan en önskad åtgärd ge upphov till nya problem som är lika stora eller större än de problem man vill lösa?

Om man gör enskilda beslut, som både kungörs och införs i fastighetsregistret, om varje skyddad biotop som landskapsregeringen redan känner, betyder det i inledningsfasen mycket myndighetsarbete. Genom ett bra lagberedningsarbete ska inte andra problem uppstå.

B. DÅ PROBLEMET OCH DESS ORSAKER SAMT BEHOVET AV ÅTGÄRDER KLARLAGTS KAN FÖLJANDE FRÅGOR STÄLLAS:

1. När behövs åtgärderna?

Behövs åtgärder genast? Finns det tid för ytterligare utredningar? Är behovet av åtgärder övergående?

Åtgärder behövs genast på grund av överhängande faran att viktiga arter och biotoper försvinner på grund av otillräcklig lagskydd. Habitat- och fågeldirektiven borde också ha implementerats fullt ut redan för flera år sedan. Ju snabbare lagstiftningsåtgärder vidtas desto snabbare förtydligas skyddsbestämmelserna.

2. Vilka alternativa medel kan användas?

Vilket medel är ändamålsenligast för styrningen? Vilket medel kostar minst, dels för enskilda dels för samhället? Vilka negativa sidoeffekter har de olika medlen? Hur passar de olika åtgärderna in i ett större samhällsligt perspektiv?

Information om viktiga arter och biotoper kan leda till att bättre hänsyn till dem, men lagändring behövs också för att garantera deras bevarande.

Idag ger de åländska fridlysningsbestämmelserna inte samma skydd som bestämmelserna i finska och svenska lagar

3. Vad är skillnaden för samhället och enskilda mellan den önskade reformen och nollalternativet?

Vilka resurser behövs och vilka effekter uppstår för samhället och enskilda om reformen genomförs respektive inte genomförs (nollalternativet)?

Om man inte genomför reformen finns det risk att viktiga arter och biotoper skadas eller förstörs. I värsta fall kan internationellt viktiga förekomster förstöras vilket kan leda till straffåtgärder från EUs sida.

Enskilda markägare kan få rättsliga och ekonomiska påföljder, om de inte är medvetna om de lagskyddade objekten inom sin fastighet, och på något sätt skadar dem. Markköparen kan vara omedveten om begränsningar i användandet av ett markområde.

Det går även onödigt mycket tid går åt för tolkning av lagen eftersom behandlingen av oklara fall kräver myndighetsarbete.

Om man genomför reformen måste landskapsregeringen med ett behörigt förvaltningsförfarande fastslå alla de 400 redan kända särskilt skyddsvärda biotoper och en stor mängd särskilt skyddsvärda arters livsmiljöer. Dessa områden har lagskydd även idag, men utan att markägaren har hörts eller att denna skulle ha haft möjlighet att besvära sig. Att kontrollera områdets ekologiska gränser, utföra höranden, förbereda enskilda beslut samt eventuella besvär kan förorsaka mycket myndighetsarbete.

Emellertid förbättras enskilda markägarens rättsäkerhet.

CHECKLISTA FÖR DEN POLITISKA STYRNINGEN:

1. Det problem som identifierats är i korthet

Naturvårdslagens nuvarande fridlysningsbestämmelser fyller inte kraven enligt habitat- och fågeldirektiven och ger inte tillräckligt skydd för hotade arter och biotoper. Bestämmelserna är otydliga och svåra att tolka. Markägaren kan vara omedveten om lagskyddade objekt inom sin fastighet.

2. Ansvarig ledamots riktlinjer för hur problemet skall lösas, inklusive politiska förutsättningar

2.1. Allmänna mål och visioner i korthet

Lagstiftningen ska vara så tydlig som möjligt så att den skyddar både viktiga naturförekomster och markägarens rättigheter.

2.2. Resursåtgång som kan accepteras

2.2.1. Ekonomisk resursåtgång som kan accepteras

Lagberedningsuppdraget är relativt litet. Implementeringen av bestämmelserna kräver dock myndighetsarbete.

2.2.2. Personell och strukturell resursåtgång

Både lagberedningsresurser och resurser på miljöbyrån behövs. Eventuellt behövs tillfällig arbetskraft.

2.2.3. Eventuella arbetsuppgifter som samtidigt kan tas bort från berörd personal

I inledningsfasen betyder det nya biotopskyddet att viss omfördelning av arbetsuppgifter behöver göras i miljöbyrån. En tillfällig projektarbetare kan behövas.

3. Önskvärd tidsplan i förhållande till annat, t.ex. andra reformer

En lagframställning bör utarbetas så snabbt som möjligt.

4. Kommentarer från den vederbörande eller de vederbörande fackenheterna

Miljöbyrån anser att lagändringen är angelägen.

5. Kommentarer från berörd eller berörda avdelningschefer

Avdelningschefen förordar lagändringen.

6. Kommentarer från lagberedningen

Lagberedningen är informerad om lagsändringsbehovet.

7. Den politiska förankringen

Lagändringen bör genomföras så snabbt som möjligt för att förtydliga regelsystemet om skyddet av arter och biotoper.

Inkeri Ahonen

14.6.2016

PM om en ny naturvårdsförordning om fridlysta och särskilt skyddsvärda arter

Varför skyddar man arter och biotoper

Ett stort antal ursprungliga åländska arter har redan utdött, minst 18 av dem har försvunnit under de senaste tio åren (se Rassi m.fl. 2001: Rödlistade arter i Finland 2000, Rassi m.fl. 2010: Rödlistade arter i Finland 2010). Utdöendet beror i många fall på att artens naturliga livsmiljöer har kraftigt minskat på grund av mänsklig verksamhet: förändrade skogs- och jordbruksmetoder samt spridning av vägar och bebyggelse. Att ge arter och biotoper lagskydd är ett sätt att bevara dem för kommande generationer. Alla medlemmar i EU är dessutom skyldiga att skydda vissa internationellt viktiga arter och biotoper.

EU-krav

Enligt Rådets direktiv 92/43/EEG (habitatdirektivet) artiklar 12 och 13 och Rådets direktiv 2009/147/EG (fågeldirektivet) artikel 5 ska medlemsländerna vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem för de arter, som finns förtecknade i habitatdirektivets bilaga 4 och fågeldirektivets bilaga 1, med förbud mot t.ex. att fånga eller döda eller att avsiktligt störa, att samla ägg, att plocka, skära av, dra upp osv. Bestämmelserna i den åländska naturvårdslagen ger inte sådant skydd som avses i direktiven. Många arter som enligt habitatdirektivet borde omfattas av detta strikta skyddssystem har inget lagskydd på Åland idag.

Nuvarande situation

Åland

I den nuvarande naturvårdsförordningen har ett 80-tal arter av växter och djur och 10 naturtyper förklarats som särskilt skyddsvärda. Dessutom är samtliga vilda däggdjur och fåglar samt fåglarnas bon och ägg ständigt fridlysta förutom de som är föremål för jakt enligt jaktlagstiftningen. Även 43 arter i andra organismgrupper (kräldjur, groddjur, blötdjur, fjärilar, skalbaggar, sländor, kärlväxter, mossor och lavar) är fridlysta. Denna lagstiftning lämnar dock ett stort antal hotade arter och biotoper utan skydd, bl.a. många sådana arter som enligt habitatdirektivet borde skyddas.

Finland

Antalet enligt lag skyddade arter på Åland är mycket lågt jämfört med till exempel riket där 615 arter är förklarade som arter som kräver särskilt skydd. Alla däggdjur och fåglar som inte är jaktbara är fridlysta, samt 204 arter i andra organismgrupper. Dessutom är 19 arter lokalt fridlysta i olika delar av landet. 9 naturtyper är särskilt skyddsvärda.

Sverige

I Sverige är över 1500 arter skyddade enligt habitat- och fågeldirektivets bestämmelser, även de som inte förekommer i Sverige, för att reglera t.ex. handel med dem. 85 andra arter är fridlysta i hela landet och 151 lokalt. 40 naturtyper är skyddade samt alla naturtyper som ska skyddas enligt habitatdirektivet.

Förslag till ny lista över fridlysta och särskilt skyddsvärda arter och biotoper

Det nya förslaget för lagskyddade arter på Åland innefattar 372 arter och 27 naturtyper. Dessutom skulle alla däggdjur och fåglar fortsättningsvis vara fridlysta utanför jakttiden. Arterna har valts på grund av deras hotstatus i den senaste röda listan från 2010, så att alla akut hotade arter (CR) har tagits med. Av starkt hotade (EN) har de tagits med, som i Finland förekommer endast på Åland. Av sårbara arter (VU) har de tagits med som är mycket sällsynta på Åland, Finlands ansvarsart eller en habitatdirektivart.

Dessutom har arterna, som har konstaterats innehålla viktigt genetiskt material som kan användas i odlingsväxtförädling tagits med. Dessa är så kallade CWR-växter (crop wild relatives), odlingsväxternas vilda släktingar. Detta genetiska material kan i framtiden användas t.ex. för att utveckla odlingsväxter som tål klimatförändringen bättre så att man kan trygga framtida matförsörjningen. Det finns flera internationella avtal om skyddet av CWR-växter. På Åland förekommer flera sådana CWR-växter som inte växer i övriga Finland.

Arter och biotoper som föreslås fridlysta och särskilt skyddsvärda framgår från bilagorna 1 och 2.

Närmare beskrivning av kriterierna

Fridlysta:

- EN (starkt hotad) enligt röda listan
eller
- VU (sårbar) enligt röda listan + Finlands ansvarsart
eller
- RT (regionalt sällsynt) på Åland + habitatdirektivart / Finlands ansvarsart
eller
- DD (bristfälligt känd) och förekommer endast på Åland eller på Åland och ett område till i Finland

Särskilt skyddsvärda:

- CR (akut hotad) enligt röda listan
eller
- EN + förekommer endast på Åland i Finland
eller

- VU (sårbar) + särskilt skyddsvärd enligt finska lagen (betyder att SYKEs artexpertgrupp har bedömt att arten både kan skyddas och gynnas av skyddet)

eller

- VU + minst två av följande: mycket sällsynt på Åland / ansvarsart / habitatdirektivsart

Inget skydd :

- RE (utdöda på Åland). Tyvärr en mycket stor grupp.

När det gäller en dåligt inventerad grupp av små växter som mossor, är det möjligt att man senare hittar dessa arter ändå, och då blir de antagligen kritiskt hotade i stället - men man kan väl inte ha dem alla med i förordningen bara i fall man råkar hitta dem på nytt.

och

- alla andra arter som jag inte har med i denna fil

IUCN - klasser:

RE = nationellt utdöd

EW = utdöd i vilt tillstånd

CR = akut hotad

EN = starkt hotad

VU = sårbar

NT = nära hotad

LC = livskraftig

DD = kunskapsbrist

NE = ej bedömd

NA = ej tillämplig (för bedömning)