

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om bedömning av miljökonsekvenserna av planer och program samt lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokollet om strategiska miljöbedömningar

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 november 2004 en proposition med förslag till lagstiftning om bedömning av miljökonsekvenserna av planer och program samt lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokollet om strategiska miljöbedömningar (RP 243/2004 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Ulla-Riitta Soveri och regeringssekreterare Marja Mäntynen, miljöministeriet
- regionutvecklingsdirektör Pekka Urjanheimo, inrikesministeriet

- äldre regeringssekreterare Tuire Taina, jord- och skogsbruksministeriet
- trafikråd Raisa Valli, kommunikationsministeriet
- forskningsdirektör Mikael Hildén, Finlands miljöcentral
- miljödirektör Pekka Kansanen, Helsingfors stad
- projektchef Suoma Sihto, Huvudstadsregionens samarbetsdelegation SAD
- sakkunnig Jukka Luokkamäki, Finlands Näringsliv
- jurist Ulla Hurmeranta, Finlands Kommunförbund
- projektansvarig Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Lagen innehåller också de materiella bestämmelser som behövs för godkännandet av det protokoll om strategiska miljöbedömningar som ingicks i Kiev i maj 2003 och som fogats till FN:s ekonomiska kommissions för Europa konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (*Esbokonventionen*)¹.

Miljöbedömning enligt den föreslagna lagen tillämpas på planer eller program som bereds av myndigheter och kan antas få betydande miljökonsekvenser samt som baserar sig på en lag, förordning eller administrativ bestämmelse och anger förutsättningarna för tillstånd för projekt. I lagen föreslås bestämmelser om bl.a. miljörapport, utredning av miljökonsekvenserna av un-

dersökta alternativ, samrådsförfarande och övervakning.

Regeringen föreslår också att det i såväl lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning och markanvändnings- och bygglagen görs de ändringar som föranleds av lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program.

Regeringen föreslår dessutom att riksdagen godkänner protokollet om strategiska miljöbedömningar till den del det omfattas av Finlands behörighet samt förslaget till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen. Protokollets mål är att med hjälp av strategisk miljöbedömning och allmänhetens deltagande i den bidra till att hänsyn till miljön inbegripet hälsan tas under övervägande vid utarbetande av planer, program, politiska riktlinjer och lagstiftning.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa. Lagen om sättande i kraft av protokollet avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president, samtidigt som protokollet träder i kraft för Finlands del.

¹ FN:s ekonomiska kommissions för Europakonvention om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang, FördrS 67/1997.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker protokollet och lagförslagen med följande ändringsförslag.

Propositionens syfte, att få myndigheter att bedöma och beakta miljökonsekvenser när de bereder och godkänner planer och program, är enligt utskottets mening utmärkt. Med stöd av 24 § i den gällande lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (792/1994) har bedömningar gjorts bl.a. i anknytning till planer och

program för miljöskydd och naturvård, program för energi-, klimat- och skogspolitik och regionala utvecklingsprogram. Genom lagändringen kan bedömningen av konsekvenserna göras effektivare samtidigt som bedömningarna får större tyngd i planeringsprocessen.

Det är bra, menar utskottet, att den nya lagen förbättrar allmänhetens tillgång till information och möjligheter till medbestämmande. I och med lagförslagen fullgörs det allmännas i grundlagens 20 § inskrivna skyldighet att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Förslagen genomför och preciserar också principerna om god förvalt-

ning, serviceprincipen och ambitionen att göra det lättare för den enskilde att på det sätt grundlagen förutsätter delta i beslutsfattandet i frågor som gäller honom eller henne själv, vilket allt finns inskrivet i förvaltningslagen (434/2003). Bedömningar av hur markanvändnings- och bygglagen (132/1999) fungerar tyder på att den lagfästa planen för deltagande och bedömning har gjort planläggningen öppnare, förbättrat informationen och möjliggjort medverkan i en tidigare fas. Det gäller att göra bedömningen i ett så tidigt skede som möjligt för att den ska kunna vägas in i planer och program.

Bedömningarna, som visat sig nyttiga, får genom lagändringarna i propositionen en fortsättning, men nu på ett djupare plan. Utskottet understryker att garantier för möjligheter till medverkan i ett tidigt stadium minskar behovet att senare söka ändring.

För att de avsedda positiva effekterna ska uppnås måste samarbetet förbättras och gemensamma procedurer och metoder tas fram. Dessutom krävs det utbildning och anvisningar i anknytning här till. Utskottet påpekar att det är tänkt att lagen ska genomföras med nuvarande resurser. Bedömningar talar för att de myndigheter som redan gör bedömningar enligt 24 § i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning inte behöver rucka särskilt mycket på praxis vid beredningen av planer och program. Utskottet förväntar sig att miljöministeriet med det snaraste lägger ut på nätet en utvärdering av kvaliteten på bedömningen av miljökonsekvenserna av planer och program och anknytande stödmaterial om hur bedömningen görs.

Tillämpningsområde och bedömningar av olika typ

Den generella bestämmelsen i 3 § i lagförslag 1 om utredning och bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program motsvarar 24 § i den gällande lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning. Tillämpningsområdet omfattar enligt 3 § alla de planer och program som kan ha betydande miljökonsekvenser om de genomförs. Denna generella bedömningsskyldighet skiljer sig från den

formbundna *miljöbedömning* som föreskrivs i SEA-direktivet² och vars räckvidd regleras i 4 och 5 § i lagförslaget. Tanken är att de planer och program som alltid kräver bedömning ska räknas upp i en förordning. I den föreslagna 5 § finns dessutom bestämmelser om miljöbedömning enligt prövning i vissa fall. Det betyder att vi har prövning av två olika slag.

Det är en redig utgångspunkt, menar utskottet, att det första lagförslagets räckvidd i allt väsentligt följer direktivet. Förutom villkoren i direktivet innehåller lagförslaget ingenting annat än den generella skyldighet att bedöma miljökonsekvenserna av planer och program som lyfts över från 24 § i den gällande lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (3 § i lagförslag 1). Men utskottet anser trots allt att förhållandet mellan den generella bedömningsskyldigheten och den formbundna miljöbedömningen enligt direktivet så att skillnaden tydligare framgår av själva lagtexten. För att tydliggöra att bedömningarna bygger på olika grunder föreslår utskottet att 2 § 3 punkten i lagförslag 1 preciseras genom att det i definitionen på miljöbedömning hänvisas till bedömning enligt 8—11 § av miljökonsekvenserna av planer och program.

Bestämmelserna i den föreslagna 5 § om miljöbedömning enligt prövning bottnar i artikel 3.4—3.7 i direktivet och är väsentliga för genomförandet av direktivet. Prövningen bygger på de kriterier som anges i 2 § i förslaget till förordning och motsvarar bilaga II till direktivet. Det är viktigt, anser utskottet, att prövningen görs mer prognosticerbar genom specifika prövningskriterier på förordningsnivå.

Utskottet vill fästa uppmärksamheten vid att finansiella planer och budgetplaner inte enligt den föreslagna 7 § omfattas av den formbundna miljöbedömningen enligt SEA-direktivet. Som finansiella planer och budgetplaner betraktas planer och program som bara behandlar hur finansieringen för vissa projekt och funktioner ska ordnas eller kanaliseras. Dessa planer har enty-

² Strategic Environmental Assessment, SEA; Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

digt lämnats utanför direktivet och även SEA-protokollet³. Utskottet vill påpeka att budgetplaner och finansiella planer trots allt fortfarande omfattas av den från lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning överflyttade generella bedömningsskyldigheten i 3 § i lagförslag 1, som föreskriver att miljökonsekvenserna av dessa planer ska utredas och bedömas i tillräcklig utsträckning, om genomförandet av dem kan ha betydande miljökonsekvenser. Finansiella planer och budgetplaner är därmed inte undantagna från skyldigheten att bedöma miljökonsekvenserna, men den i direktivet angivna formbundna miljöbedömningen gäller inte dem. Lagen tillämpas emellertid inte på beredningen av statsbudgeten. Detta är enligt utskottets mening befogat i och med att beredningen av budgetpropositionen är en formbunden och tidsbunden process som den i lagen avsedda bedömningen inte på ett naturligt sätt kan tillämpas på. Därtill utreds miljökonsekvenserna i regel redan i en tidigare fas när planer och program av olika slag görs upp. Något som enligt utskottet absolut bör utredas separat om det finns behov att utveckla rutinerna för bedömning av miljökonsekvenserna inom ramen för planeringsprocessen.

Lagens verkställighet behöver aktivt följas upp och bedömas, understryker utskottet. Uppföljningen är viktig för att man ska kunna försäkra sig om att planer och program med betydande miljökonsekvenser faktiskt omfattas av lagen. Det gäller också att se till att adekvat stöd finns att tillgå vid genomförandet.

Samordning av olika bedömningsmetoder

Inom en lång rad olika förvaltningar har det med stöd av 24 § om lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning gjorts bedömningar av miljökonsekvenserna av planer och program. Markanvändnings- och bygglagen har bestämmelser om bedömning av miljökonsekvenser i

anknytning till planläggning. När en plan utarbetas ska ett med avseende på planens syfte och betydelse nödvändigt program för deltagande och bedömning av planens konsekvenser utarbetas i ett tillräckligt tidigt stadium.

Förfarandena enligt den nya lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program ska så vitt möjligt samordnas med förfarandena enligt annan lagstiftning för att överlappande eller dubbla förfaranden ska kunna undvikas. Förslaget utgår de facto från samordning, påpekar utskottet. Enligt 7 § 3 mom. i det första lagförslaget ska utredningar som gjorts i andra sammanhang beaktas och dessa utredningar och den bedömning som gjorts enligt lagen samordnas i mån av möjlighet. Ambitionen att undvika överlappningar framgår också tydligt att propositionsmotiven (s. 30). Utskottet vill dessutom understryka att det är viktigt att informera om hela processkomplexet för att medborgarna ska kunna bilda sig en uppfattning om när de kan och när det är optimalt att försöka påverka.

Rätt att söka ändring

Utskottet noterar att lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program helt saknar bestämmelser om ändringssökande. Lagen gäller förfarandet vid bedömning av miljökonsekvenserna av planer och program, ett förfarande som inte inbegriper beslut. När beslutsfattandet om planer och program bygger på lagstiftningen om respektive planer och program, är det naturligt att lagstiftningen i fråga också har regler för ändringssökande. Utskottet menar att konceptet är tydligt och lämpligt och understryker att i och med att rätten att söka ändring inte utvidgas påverkar lagen inte planeringstidsschemat. Den miljökonsekvensbedömning som görs i samband med planer och program påverkar senare behandlingen och tillika ändringssökandet i fråga om enskilda projekt. En viktig poäng är att deltagande och medverkan i underliggande planer och projekt kan minska behovet av att i projektfasen lyfta upp frågor som avgörs redan tidigare när större planer bereds och beslut fattas om dem.

³ Strategic Environmental Assessment, SEA; Kievprotokollet om strategiska miljöbedömningar som fogats till FN:s ekonomiska kommissions för Europa konvention, Esbokonventionen, om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang.

Det har framkastats för utskottet att propositionen inte ger besvärsmått i det fall att den för planen eller programmet ansvariga myndigheten över huvud taget inte gör någon miljöbedömning. Utskottet vill påpeka att det av propositionen (s. 32/II) klart och tydligt framgår att det går att överklaga också på denna grund. I motiven står det att om ändring i ett beslut att godkänna en plan eller ett beslut får sökas med stöd av någon annan lag, ska det anses att den som söker ändring i sina besvär också kan åberopa att en miljöbedömning enligt denna lag saknas, om en sådan borde ha gjorts.

För att tillföra information föreslår utskottet att 11 § i lagförslag 1 kompletteras med ett nytt 5 mom., där det sägs att tillåtet att åberopa att miljöbedömning enligt denna lag saknas i enlighet med vad som särskilt bestäms om ändringssökande. Det nya momentet ändrar inte regleringens innehåll materiellt men tydliggör på lagtextnivå att ändringssökandet bygger på gällande lag om respektive plan eller program.

Gränsöverskridande miljökonsekvenser

Skyldigheten från SEA-direktivet att informera andra stater om miljökonsekvenserna av en plan eller ett program och att samråda med dem gäller medlemsstater i Europeiska unionen. För Finlands del blir det främst fråga om Sverige och Estland samt med stöd av EES-avtalet också Norge. När SEA-protokollet träder i kraft utvidgas skyldigheten till att också gälla de medlemmar i FN:s ekonomiska kommission för Europa som ratificerat protokollet.

Ryssland har inte undertecknat protokollet och därför är det föga sannolikt att Ryssland inom loppet av några år skulle omfattas av skyldigheten. Däremot har Ryssland undertecknat Esbokonventionen men inte ratificerat den. Utbyte av information och samråd när det gäller miljökonsekvenserna av projekt mellan Ryssland och Finland bygger alltså inte på något avtal. Utskottet poängterar att Finland aktivt bör driva på att Ryssland undertecknar SEA-protokollet och ratificerar Esbokonventionen.

Protokollet om strategiska miljöbedömningar
SEA-protokollet om strategiska miljöbedömningar motsvarar SEA-direktivet när det gäller mål och huvudsakligt innehåll. Den främsta anledning till att protokollet bör godkännas är att vi på det sättet bidrar till att utvecklingen går mot en öppnare planering och att allt fler medlemmar i FN:s ekonomiska kommission för Europa blir involverade.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår miljöutskottet

att riksdagen godkänner det i Kiev den 21 maj 2003 ingångna protokoll om strategiska miljöbedömningar som fogats till den i Esbo den 25 februari 1991 ingångna konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang,

att lagförslag 2—4 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 1 godkänns enligt propositionen men 2 och 11 § med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag):

Utskottets ändringsförslag

Lagförslag 1

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

(1 och 2 punkten som i RP)

3) *miljöbedömning* bedömning enligt 8—11 § av miljökonsekvenserna av en plan eller ett program, inklusive utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samråden i beslutsprocessen samt information om beslutet,

(4 och 6 punkten som i RP)

11 §

Godkännande av en plan eller ett program samt information om beslutet

(1—4 mom. som i RP)

När en plan eller ett program överklagas i enlighet med vad som särskilt bestäms om ändringssökande, är det möjligt att åberopa att miljöbedömning enligt denna lag saknas. (Nytt 5 mom.)

Helsingfors den 11 februari 2005

I den avgörande behandlingen deltog

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

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

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.