

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 februari 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen (RP 170/2003 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Oili Rahnasto, miljöministeriet

- lagstiftningsråd Mika Seppälä, justitieministeriet
- överinspektör Risto Saari, kommunikationsministeriet
- miljöforskningschef Jouko Kinnunen, Helsingfors stad
- miljösakkunnig Vesa Valpasvuo, Finlands Kommunförbund
- organisationschef Tarja Ketola, Finlands naturskyddsförbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ändring av miljöskyddslagen. I lagen tas in de bestämmelser om bullerutredningar och handlingsplaner för bullerbe-

kämpning som behövs för att genomföra direktivet om omgivningsbuller.

Lagen avses träda i kraft den 18 juli 2004.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet propositionen vara behövlig och motiverad och tillstyrker lagförslaget i propositionen.

Målen i omgivningsbullerdirektivet (2002/49/EG) kräver att en bullerutredning och en handlingsplan för bullerbekämpning utarbe-

tas för befolkningskoncentrationer med mer än 100 000 invånare, större vägar med en trafiktäthet på mer än tre miljoner fordon per år, järnvägslinjer med en trafiktäthet på mer än 30 000 tåg per år och civila flygplatser med en trafiktäthet på mer än 50 000 starter eller landningar per år. Utredningarna och planerna ska ses över åtminstone vart femte år.

Det är främst statsförvaltningen och en rad stora kommuner som blir tvungna att utarbeta bullerutredningar och handlingsplaner enligt di-

reketivet. Enligt en preliminär kartläggning blir sådana utredningar och handlingsplaner aktuella i ett tiotal kommuner med omnejd (Helsingfors, Esbo och Grankulla, Tammerfors, Vanda, Åbo, Uleåborg, Lahtis och Jyväskylä), för allmänna vägar på en sträcka av ca 1 550 kilometer, för järnvägar inom huvudstadsregionen och närområden och bansträckan Helsingfors—Tammerfors och för Helsingfors-Vanda och Helsingfors-Malms flygplats.

Förslaget bedöms inte ge upphov till särskilt stora nya kostnader, eftersom en allmän skyldighet att vara konsekvensmedveten i fråga om bullersituationen redan finns inskriven i den gällande lagstiftningen. Dessutom har man på många håll gjort upp med handlingsplaner jämförbara planer för de berörda områdena. Vissa tilläggs-kostnader uppkommer när det gamla systemet måste ses över för att direktivet kräver att utredningarna och handlingsplanerna ska göras i enlighet med direktivet.

Bättre information finns upptaget som ett av målen i omgivningsbullerdirektivet. Bullerutredningarna och handlingsplanerna för bullerbekämpning ska offentliggöras och allmänheten ska informeras om dem i behövlig utsträckning. Invånarna ska ges möjlighet att yttra sig om handlingsplanerna för bullerbekämpning. Ambitionen att effektivisera växelverkan är alldeles utmärkt, men att omsätta detta i praktiken är inte helt lätt när de indikatorer och beräkningskriterier direktivet kräver inte stämmer överens med de nuvarande. Det har framförts farhågor om att de eventuella skillnaderna mellan de existerande nationella och de av direktivet dikterade bullerindikatorerna och beräkningskriterierna kan ge upphov till överlappande, divergerande bullerkartor. Utskottet understryker att miljöministeriet i görligaste mån bör ta hänsyn till aktörerna på fältet när anvisningarna om bedömningsmetoderna tas fram.

Utskottet påpekar att de i lagen avsedda handlingsplanerna varken är bindande eller rättsskapande och därför inte kan överklagas. Regeringens reflexion i propositionsmotiven att handlingsplanen i allmänhet inte har någon bindande effekt bör följaktligen förstås så att planen inte

har någon direkt rättsverkan. Indirekt kunde en handlingsplan komma i fråga som bakgrundsmaterial vid olika tillståndsförfaranden men inte på ett bindande sätt. En annan lösning skulle kräva en lagfast rättsskyddsmekanism.

Med hänsyn till en effektiv resursanvändning är det viktigt att den direktivreglerade planeringen smidigt anpassas till annan planering, menar utskottet. Exempelvis inom huvudstadsregionen har man med stöd av den gällande lagstiftningen tagit fram omfattande bullerbekämpningsprogram för huvudleder, spårtrafiken och, som i Helsingfors, för gator. Särskilt i samband med detaljplaner är det vanligt att i enlighet med markanvändnings- och bygglagens föreskrifter göra bedömningar av bullernivån och planer för sänkt bullernivå.

Utskottet poängterar vikten av att det finns adekvata resurser att tillgå för bullerbekämpning. Om målen för bullerbekämpningen ska uppnås är beslut om läge som fattas och åtgärder för bullerbekämpning som vidtas redan när markanvändningen planeras avgjort bättre än senare försök att undanröja bullerolägenheter. Bullerbekämpningskostnaderna är också generellt sett små jämfört med de kostnader som bullret ger upphov till på sikt i form av ohälsa. Buller är ett accelererande problem, som bl.a. förorsakar sömnproblem, försämrar funktionsförmågan, ökar stressen och försvårar inläringen.

Hos oss är omgivningsbullret ett problem särskilt i landets södra delar och de större städerna. De i direktivet reglerade nya bullerbekämpningsskyldigheterna gäller dessa problemområden. Utskottet vill fästa uppmärksamheten vid att endast civila flygplatser faller inom direktivets räckvidd men däremot inte de flygplatser flygvapnet använder för att utbilda jaktplanspiloter och där flygbullret är ett faktiskt problem. Utskottet framhåller att det inte bara gäller att genomföra direktivet utan också att satsa på en nationell bullerbekämpningsstrategi. Bullerbekämpningsinsatser som spänner över ett brett spektrum och planering av markanvändningen bör ges hög prioritet. Detsamma gäller bullertekniken, såsom nya metoder att bygga bullervallar och bullerdämpande asfalt.

Befolkningskoncentration

I omgivningsbullerdirektivet är det primära kriteriet i definitionen på tätbebyggelse invånarantalet, mer än 100 000. Därtill beaktas befolkningskoncentrationen. Det finns ingen numerär angiven för befolkningskoncentrationen och därför är definitionen flexibel och torde leda till att medlemsstaterna genomför direktivet med hänsyn till den relativa befolkningskoncentrationen inom deras territorier. I ändringen av miljöskyddslagen har man utgått från de relativa förhållandena i vårt land och stannat för att skyldigheten ska gälla kommuner med minst 100 000 invånare och en befolkningskoncentration på mer än 200 invånare per landkvadratkilometer. I förekommande fall räknas i en statsrådsförordning upp dessa kommuner och eventuella tätbebyggelser bestående av två kommuner när kommunernas sammantagna befolkningskoncentration överskrider den nämnda gränsen.

En tätbebyggelse kan följaktligen bestå antingen av en kommun eller av flera kommuner. Om fler kommuner är aktör svarar de för utredningen och handlingsplanen för sitt eget område vidkommande. Den flexibla räckvidden är enligt utskottets mening bra och motiverad, eftersom den i direktivet reglerade skyldigheten att utarbeta handlingsplaner uttryckligen gäller kommuner. Administrativt sett blir utredningsmetoderna enkla och praktiska om de anpassas efter kommungränserna.

Allmänna vägar

Enligt 25 a § 1 mom. 2 punkten ska en bullerutredning och handlingsplan för bullerbekämpning utarbetas för allmänna vägar med en trafikmängd på över 3 miljoner fordon per år. Direktivet utgår från att reglerna uttryckligen ska gälla regionala, nationella och internationella vägar utanför tätbebyggelse. Vägavsnitt innanför tätbebyggelser inkluderas i bullerutredningen för tätbebyggelsen och tas med i respektive handlingsplan. Utskottet har informerats om att termen allmän väg här används i administrativ bemärkelse som motsats till enskild väg. I 25 b § 1 mom. i förslaget används för enkelhetens skull i

stället för allmänna vägar endast "vägar" (handlingsplanen för bullerbekämpning utarbetas av väghållaren i fråga om vägar ...) av den anledningen att definitionen "gator" inte ska behövas tas in i bestämmelsen. Bullerutredningen och handlingsplanen för bullerbekämpning för vägavsnitt inom tätbebyggelser utarbetas av den instans som svarar för underhållet av vägavsnittet, dvs. staten eller kommunen.

Utskottet noterar att regeringen lämnat riksdagen en proposition med förslag till landsvägslag (RP 17/2004 rd). Syftet med propositionen är att revidera lagen om allmänna vägar och samtidigt byta ut begreppet allmänna vägar mot landsvägar. Eftersom förslaget till landsvägslag ännu inte är slutbehandlat i riksdagen, föreslår utskottet ingen ändring av lagrummet på denna punkt men konstaterar att det är på sin plats att införa begreppet i 25 a § 1 mom. 2 punkten så snart lagen har antagits.

Utskottet föreslår en ändring av 25 b § 1 mom. för att den bristande överensstämmelsen med terminologin i 25 a § 1 mom. 2 punkten (allmänna vägar/vägar) ska elimineras. Eftersom det är kommunen som är skyldig att göra utredningarna och utarbeta handlingsplanen för gator är "väghållaren" inte den exakta benämningen i detta avseende. Utskottet föreslår därför att 1 mom. ändras så att det där talas om andra trafikområden och trafikområdes hållare. I konsekvensens namn föreslås också att 3 och 4 mom. ändras genom att "väghållaren" byts ut mot "vägförvaltningen". Skyldigheten att göra bullerutredningar och utarbeta handlingsplaner vilar därmed på vägförvaltningen för statens vidkommande och kommunen för tätbebyggelsers del.

Utskottet föreslår att det i 25 b § 4 mom. ska hänvisas till miljöskyddslagens 27 § om att de regionala miljöcentralerna och Finlands miljöcentral upprätthåller datasystemet för miljövarsinformation. Eftersom det handlar om administrativa kontakter mellan myndigheter, kan det genom förordning föreskrivas om den myndighet som samlar in uppgifter om bullerutredningar och handlingsplaner för bullerbekämp-

ning för att därmed tillåta en flexibel omläggning av arbetsuppgifterna.

Utskottet föreslår samtidigt en språklig omformulering av paragrafen på nedan angivet sätt. Ändringarna påverkar inte den svenska texten.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår miljöutskottet

att lagförslaget godkänns enligt propositionen, men 25 b § med ändringar som följer (Utskottets ändringsförslag):

Utskottets ändringsförslag

25 b §

Utarbetande av bullerutredningar och handlingsplaner för bullerbekämpning

Bullerutredningen och handlingsplanen för bullerbekämpning utarbetas av (*utesl.*) Banförvaltningscentralen i fråga om järnvägar, av Luftfartsverket i fråga om flygplatser, *av trafikområdeshållaren i fråga om andra trafikområden* och i befolkningskoncentrationer av den behöriga kommunen i fråga om andra platser än de ovan nämnda. *Vägförvaltningen*, Banförvaltningscentralen och Luftfartsverket lämnar sin bullerutredning och handlingsplan till den behöriga

kommunen, som beaktar dem när bullerutredningen och handlingsplanen för befolkningskoncentrationen utarbetas.

(2 mom. som i RP. Ändringen påverkar inte den svenska texten.)

När handlingsplanen för bullerbekämpning utarbetas skall de personer vars boende, arbete eller andra omständigheter påverkas av handlingsplanen ges möjlighet att framföra sin åsikt. Utlåtande skall begäras av de berörda kommunerna, de behöriga regionala miljöcentralerna, *vägförvaltningen*, Banförvaltningscentralen, Luftfartsverket och de instanser som närmare anges genom förordning. Dessutom skall en i 92 § avsedd registrerad förening eller stiftelse ges möjlighet att framföra sin åsikt vid beredningen av handlingsplanen.

Bullerutredningen och handlingsplanen för bullerbekämpning skall offentliggöras och information om dem skall ges i behövlig utsträckning. De skall tillställas *den myndighet som anges genom förordning av statsrådet för att införas i det i 27 § nämnda datasystemet för miljö-
vårdsinformation*. Dessutom skall de sändas för kännedom till den behöriga kommunen *och* den regionala miljöcentralen *och i förekommande fall till vägförvaltningen*, Banförvaltningscentralen och Luftfartsverket.

(5 mom. som i RP)

Helsingfors den 24 mars 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Satu Hassi /gröna
medl. Susanna Haapoja /cent
Hanna-Leena Hemming /saml
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Mikaela Nylander /sv

Heikki A. Ollila /saml
Säde Tahvanainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml
Pia Viitanen /sd
ers. Mikko Kuoppa /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.