

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om förfarandet vid miljökon- sekvensbedömning

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 november 2005 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (RP 210/2005 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Seija Rantakallio och överinspektör Jukka Reinikainen, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Minna Hyttinen, handels- och industriministeriet
- förvaltningsråd, juris doktor Pekka Vihervuori, högsta förvaltningsdomstolen

- överdomare Pekka Kainlauri, Vasa förvaltningsdomstol
- överinspektör Antti Puhalainen, Sydöstra Finlands miljöcentral
- överinspektör Seija Savo, Sydvästra Finlands miljöcentral
- överinspektör Mikko Lukkarinen, Norra Österbottens miljöcentral
- miljöenhetschef Sami Kuitunen, Fingrid Oyj
- specialrådgivare Jukka Luokkamäki, Finlands Näringsliv
- miljöjurist Leena Eränkö-Pohjanraito, Finlands Kommunförbund
- naturskyddssekreterare Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Nylands miljöcentral.

PROPOSITIONEN

I lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning föreslås ändringar som är nödvändiga för genomförandet av vissa ändringar i rådets direktiv om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Lagens bestämmelser om deltagande kompletteras i fråga om organisationer. Tillämpningsområdet för bedömningsförfarandet preciseras när det gäller ändringar av projekt.

Beslutanderätten i fråga om tillämpningen av bedömningsförfarandet i enskilda fall överförs i regel på de regionala miljöcentralerna. Andra än den projektansvarige får inte särskilt söka ändring i ett beslut, utan ändring måste sökas i samma ordning och vid samma tillfälle som då besvär anförs över ett tillståndsbeslut eller ett liknande beslut som gäller ett projekt. I lagen införs dessutom en möjlighet att söka ändring i ett

tillståndsbeslut eller ett liknande beslut som gäller ett projekt, om det funnits väsentliga brister i bedömningsförfarandet.

Lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning föreslås samtidigt bli ändrad i enlig-

het med kraven i den nya grundlagen genom att bemyndigandena preciseras och vissa bestämmelser i förordningen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning lyfts upp på lagnivå.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till orsakerna i propositionen och annan information finner utskottet förslaget nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Överföring av befogenheter på de regionala miljöcentralerna

Enligt 6 § 1 mom. i lagförslaget överförs beslutanderätten i fråga om tillämpningen av bedömningsförfarandet på projekt som avses i 4 § 2 mom. (bedömning av miljökonsekvenser från fall till fall) från miljöministeriet till de regionala miljöcentralerna. Enligt motiven till propositionen (s. 5) ligger det i linje med den senaste tidens utveckling inom miljölagstiftningen och miljöförvaltningen att beslutsbefogenheter överförs från miljöministeriet till de regionala miljöcentralerna. Redan nu ingår en betydande del av befogenheterna enligt lagen om förfarande vid miljökonsekvensbedömning i de regionala miljöcentralernas ansvarsområde. De är kontaktmyndigheter, lägger fram förslag till miljöministeriet om tillämpning av bedömningsförfarandet och lämnar merparten av utlåtandena i fall då bedömningsförfarandet inte tillämpas.

Utskottet har bedömt överföringen av befogenheter med avseende på garantier för en samordnad tolkningspraxis. Bedömningsförfarandet från fall till fall tar enligt motiven till lagen (RP 319/1993 rd) fasta på betydande skadliga miljökonsekvenser som är jämförliga med konsekvenserna av de projekt som avses i 1 mom. Prövningen bör särskilt fokusera på projektens kvalitet, omfattning och placering, eventuella samverkans effekter mellan det aktuella projektet

och andra projekt samt i 2 § avsedda miljökonsekvenser. Projekten kan vara av olika typ och i vissa fall av samma typ, men mindre omfattande än projekten enligt projektförteckningen enligt förordningen.

Utskottet noterar att tillämpningen av ett bedömningsförfarande avseende miljökonsekvenserna från fall till fall är exceptionellt i förhållande till ett förfarande på grundval av projektförteckning. Därmed är tillämpningskriterierna enhetlighet av särskild betydelse. Detta framgår också av att det enligt den gällande lagstiftningen är miljöministeriet som har beslutsrätt. Det har ändå framhållits för utskottet att kompetensen när det gäller tillämpningen av lagen tack vare det nuvarande remissförfarandet har ökat ute på de regionala miljöcentralerna och att de genom förordning preciserade tillämpningskriterierna har etablerats i praktiken. Under de fem senaste åren har miljöministeriet träffat 34 avgöranden om behovet att tillämpa bedömningsförfarandet. I endast tre fall har miljöministeriet kommit till en annan slutsats än den regionala miljöcentralen. En överföring av behörigheten till de regionala miljöcentralerna skulle således inte i praktiken förändra nuvarande tolkningspraxis. Med hänvisning till det ovan anförda anser utskottet det ändå vara synnerligen viktigt att det sker en uppföljning av enhetligheten i förvaltningspraxis.

Utskottet pekar i detta sammanhang på att de regionala miljöcentralerna redan i detta nu har många uppgifter och att befogenheterna då kan stå i konflikt med varandra. Förslaget kommer därmed åtminstone inte att göra den administrativa situationen tydligare. Utskottet betonar att miljöcentralerna måste se till att hålla isär tillstånds- och kontaktmyndighetsuppgifterna. En-

ligt 4 § 5 mom. i lagen om miljöförvaltningen skall skötseln av lagstadgade tillstånds- och övervakningsärenden och andra därmed jämförbara myndighetsuppgifter vid de regionala miljöcentralerna organiseras så att en opartisk behandling av ärendena garanteras. Bestämmelsen gäller självfallet också de situationer där den regionala miljöcentralen är både kontaktmyndighet och tillståndsmyndighet i ett projekt.

Utskottet påpekar att miljöministeriet i november 2005 startat ett projekt för att förbereda en reformering av miljötillståndssystemet och miljötillståndsförvaltningen. Syftet är att koncentrera alla tillstånd till en och samma statliga tillståndsmyndighet och kommunerna. Tillståndsövervakningen kommer alltså att ligga på de regionala miljöcentralerna och kommunerna. De tillståndspliktiga blir färre, och i stället för tillstånd tillämpas andra, administrativt enklare förfaranden. I samband med detta projekt kommer man att beakta den aktuella reformeringen av kommun- och tjänstestrukturen och dess inverkan på statens och kommunernas miljötillståndsförvaltning. Också översynen av vattenlagen måste beaktas i samband med projektet. Utskottet anser att man i samband med helhetsöversynen av hur lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning fungerar ska beakta effekterna av reformeringen av miljötillståndsförvaltningen på de regionala miljöcentralernas uppgifter. Utskottet ser gärna att arbetet med att reformera miljötillståndsförvaltningen påskyndas.

Uranbrytning i projektförteckningen

Det är meningen att projektförteckningen i förordningen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning ska ändras i samband med att lagförslaget godkänns, men endast till den del som ändringen av kemikalielagen påkallar. Utskottet vill dock hänvisa till den senaste tidens ökade intresse för prospekteringsprojekt med sikte på uranbrytning i vårt land och anser att det därvid är viktigt att uranbrytning läggs till i punkt 2 c i projektförteckningen där utvinning av asbest nämns. Då kommer bedömningsförfarandet all-

tid att tillämpas på uranbrytning oavsett gruvprojektets omfattning.

Man måste i fråga om uran också snabbt utreda provbrytningens miljökonsekvenser när det gäller undersökningsarbetet i inmutningsskedet, menar utskottet. Då kan man bedöma om även provbrytning måste läggas till i projektförteckningen. Uranbrytning väcker särskilda farhågor på grund av strålning och andra skadliga miljökonsekvenser, och därmed måste man vara uppmärksam både på projektens miljömässiga godtagbarhet och på deras samhälleliga hållbarhet. Utskottet poängterar att ju mer kontroversiellt ett projekt är, desto mer intensiva deltagandearrangemang är motiverade. Också för verksamhetsutövaren är det ändamålsenligt att projektets verkningar utreds i ett så tidigt skede som möjligt och att också tillståndsplikten i förväg är så klar som möjligt. Utskottet konstaterar på grundval av inkommen utredningen att provbrytning av uran redan utifrån gällande lagstiftning i vissa fall kan kräva en miljökonsekvensbedömning beroende på omfattningen på provbrytningen, sättet att utföra provbrytningen och därmed också beroende på konsekvenserna. Arbetet i undersökningsskedet kan beroende på situationen vara olika borrhningsmetoder eller provbrytning, och då kan undersökningsstället variera i storlek från några meter till flera tiotals meter. Utskottet vill påskynda en definition av provbrytning och en utredning av provbrytningens konsekvenser och av behovet av ett bedömningsförfarande. Detta för att man ska kunna införa behövliga bestämmelser om kraven på provbrytning.

Avsikten är att behovet att göra ändringar i projektförteckningen i förordningen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning ska granskas mer omfattande i samband med ratificeringen av ändringarna i konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (den s.k. Esbokonventionen, FördrS 67/1997) under FN:s ekonomiska kommission för Europa. Det är meningen att lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning ska ändras och att vindkraftsprojekt ska fogas till projektförteckningen när ändringarna i Esbokonventionen ratificeras. Regeringen

planerar att överlämna sin proposition till riksdagen under våren 2007.

Effektivare lagstiftning om miljökonsekvensbedömning

Enligt inkommen utredning till utskottet är det meningen att en helhetsbedömning av hur lagstiftningen om miljökonsekvensbedömning fungerar ska starta 2006 med tyngdpunkt på 2007—2008. Då ska man undersöka hur bedömningsförfarandet kan effektiviseras i ett bredare perspektiv, bl.a. hur lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning förhåller sig till annan lagstiftning.

Utskottet anser att en sådan helhetsbedömning av hur lagen fungerar är nödvändig, om man beaktar att en översyn av lagen behövs redan på rent lagtekniska grunder. Lagen har ändrats på olika sätt vid så många tillfällen att dess interna logik och klarhet har lidit. Man bör också utreda hur lagen fungerar i praktiken och hur den bör förbättras. Viktiga punkter som bör utredas i tillämpningspraxis är hur deltagandesystemet fungerar och hur projekthelheten ska fastslås, dvs. vilka delar av ett projekt som ska anses tillhöra den helhet som bedöms och vilka som kan bedömas särskilt som kringprojekt. Till detta anknyter också en problematisk möjlighet med avseende på miljökonsekvensbedömningen, dvs. att projektet delas in i delar som inte i sig kräver ett bedömningsförfarande. Den centrala frågan i helhetsbedömningen är hur bedömningsförfarandet står i relation till den övriga miljölagstiftningen. Det är också viktigt att utreda hur man ska beakta ett områdes planerade användning, dvs. planläggningen, och de beviljade byggloven när man utreder miljöns tillstånd och utifrån det bedömer hur betydande följder projektet får. Hur bedömningsförfarandet relaterar till den övriga miljölagstiftningen bör granskas i samband med omorganiseringen av miljötillståndsförvaltningen.

Detaljmotivering

17 §. Enligt 17 § i lagförslaget har en regional miljöcentral och de parter som avses i 2 mom.

besvärsmått både när bedömning av miljökonsekvenserna saknas och när en bedömning är *till väsentliga delar bristfällig*. I detaljmotiven (s. 10/II) påpekar regeringen att tillägget motsvarar rådande rättspraxis och att besvärsskeden i fråga om bristfälligheter kan gälla såväl bedömningens innehåll som bedömningsförfarandet. Enligt inkommen utredning till utskottet är tröskeln hög för att ett tillståndsbeslut eller motsvarande beslut ska hävas. Utskottet poängterar att man med den ändrade ordalydelsen i linje med rådande rättspraxis avser att bristfälligheten måste vara väsentlig i förhållande till miljökonsekvensbedömningens syfte och de närmare krav som statsrådet genom förordning ställer på bedömningarna. Kontaktmyndigheten ger utlåtande över bedömningprogram och konsekvensbeskrivningar. Därmed är kraven på deras innehåll enligt den berörda förordningen den centrala utgångspunkten när man bedömer hur väsentliga bristerna är.

19 §. Enligt 19 § i lagförslaget får den projektansvarige besvara sig över den regionala miljöcentralens beslut på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen, dvs. hos förvaltningsdomstolen och därefter hos högsta förvaltningsdomstolen. Exempelvis anförs besvär över tillståndsbeslut och andra beslut som gäller marktäkts- eller vägprojekt hos den behöriga förvaltningsdomstolen. Det är då motiverat att även överklagande av beslut om tillämpningen av bedömningsförfarandet styrs till samma förvaltningsdomstol och därmed följer samma rutt som projektets tillståndsbeslut.

Enligt lagförslagets 6 § 1 mom. fattas beslutet om tillämpning av bedömningsförfarandet av den regionala miljöcentral till vars verksamhetsområde projektet är förlagt. Om ett projekt är förlagt till flera regionala miljöcentralers verksamhetsområden eller om en regional miljöcentral svarar för planeringen eller genomförandet av ett projekt, bestämmer miljöministeriet enligt 6 § 2 mom. vilken av de regionala miljöcentralerna som beslutar om tillämpningen av bedömningsförfarandet.

Enligt 12 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen ska besvär över en regional miljöcentralens beslut anföras hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets centralen har sitt verksamhetsområde. Om denna grund inte är tillämplig anföras besvären hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets centralen har sitt huvudsakliga verksamhetsställe. På grundval av detta styrs den projektansvariges överklagande i praktiken så gott som alltid till den förvaltningsdomstol inom vars domkrets projektet i sin helhet eller huvudsakligen är förlagt. Enligt uppgift kommer dessa ändringar inte att ha någon nämnvärd inverkan på förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd. Utskottet anser att det bör ske en uppföljning och granskning av vart överklagandena riktas och hur ordningen fungerar i samband med helhetsbedömningen av hur lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning fungerar.

I 19 § 2 mom. föreslås en ny bestämmelse enligt vilken en regional miljöcentral, för trygghet av en enhetlig rättspraxis, har rätt att överklaga ett beslut av en förvaltningsdomstol genom vilket förvaltningsdomstolen har upphävt ett beslut som centralen fattat. Utskottet anser med hänvisning till 6 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen att en sådan ändring är motiverad. Enligt det momentet har en myndighet besvärsmätt på grundval av bestämmelser i lag eller om besvärsmätten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka. Med rättspraxis avses i 19 § också den praxis som utformats inom förvaltningen. Utskottet anser att detta ska framgå tydligare och att bestämmelsen därför bör preciseras med ett tillägg i enlighet med detta.

Avsikten med 19 § 3 mom. är att föreskriva att motsvarande möjlighet att överklaga för andra än den projektansvarige realiseras inom ramen för tillståndsärendet i samband med ett projekt. Överklagande av ett beslut att bedömningsförfarandet inte tillämpas på ett visst projekt ska enligt förslaget således inte särskiljas från överklagande av tillståndsärendet. Detta är motiverat,

menar utskottet, eftersom överklagandet därmed inte väsentligen förlänger den tid som åtgår till rättsskyddsprocesserna i samband med ett projekt. Utskottet anser ändå att bestämmelsen måste preciseras så att processkopplingen framgår direkt.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår miljöutskottet

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt propositionen, men 19 § med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

19 §

Sökande av ändring i beslut om tillämpning av bedömningsförfarandet

(1 mom. som i RP)

En regional miljöcentral har rätt att för trygghet av en enhetlig *förvaltnings- och rättspraxis* söka ändring genom besvär i ett beslut av en förvaltningsdomstol genom vilket förvaltningsdomstolen har upphävt ett beslut som den regionala miljöcentralen fattat med stöd av 6 § 1 mom.

I övrigt får ändring i ett beslut som fattats med stöd av 6 § 1 mom. inte sökas särskilt genom besvär. I ett beslut enligt vilket det inte har ansetts nödvändigt att tillämpa bedömningsförfarandet får de som avses i 17 § 2 mom. likväl söka ändring i samma ordning *och sammanhang* som besvär anföras över ett sådant avgörande av ett tillståndsärende enligt någon annan lag som gäller ett projekt enligt 4 § eller över något annat beslut som är väsentligt för genomförandet av projektet.

MiUB 3/2006 rd — RP 210/2005 rd

Helsingfors den 29 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Heidi Hautala /gröna
medl. Susanna Haapoja /cent
Tuomo Hänninen /cent
Inkeri Kerola /cent
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Kari Kärkkäinen /kd

Jouko Laxell /saml
Eero Reijonen /cent
Säde Tahvanainen /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml
ers. Mikko Kuoppa /vänst
Oras Tynkkynen /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.