

U 68/2018 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rationaliseringsåtgärder för att påskynda förverkligandet av det transeuropeiska transportnätet COM (2018) 277 final

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rationaliseringsåtgärder för att påskynda förverkligandet av det transeuropeiska transportnätet COM (2018) 277 final.

Helsingfors 13 juni 2018

Kommunikationsminister Anne Berner

Trafikråd, ledande sakkunning Lassi Hilska

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET PROMEMORIA EU/2018/1051
13.7.2018

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL RATIONALISERINGSÅTGÄRDER FÖR ATT PÅSKYNDNA FÖRVERKLIGANDET AV DET TRANSEUROPEISKA TRANSPORTNÄTET

1. Bakgrund till förslaget till förordning

Kommissionen publicerade den 22 maj 2018 ett förslag till förordning som anknyter till strategin för utsläppssnål rörlighet som publicerades 2017. I strategin presenterades ett verksamhetsprogram som verkställer en utsläppssnål rörlighet och garanterar en friktionsfri övergång till ren, konkurrenskraftig och uppkopplad mobilitet för alla. Även att stimulera ekonomisk tillväxt och främja investeringar i den reala ekonomin står i centrum för kommissionens prioriteringar. Investeringsplanen för Europa, som omvandlar detta övergripande mål till operativa termer, har följande tre mål: att mobilisera finansiering för den reala ekonomin, ge synlighet och tekniskt stöd till investeringsprojekt och förbättra regelverket för investeringar.

Investeringar i transportinfrastruktur bidrar i hög grad till att uppnå dessa mål. Framför allt förväntas fullbordandet av det transeuropeiska transportnätets, nedan kallat "TEN-T", stomnät och dess korridorer generera ytterligare 4 500 miljarder euro, vilket motsvarar 1,8 procent av EU:s bruttonational-produkt och står för 13 miljoner arbetsår fram till 2030. De investeringar som behövs för att slutföra TEN-T-stomnätet uppgår uppskattningsvis till ca 500 miljarder euro mellan 2021 och 2030, och till ca 1 500 miljarder euro när det övergripande TEN-T-nätet och andra transportinvesteringar räknas med.

Erfarenheterna visar att genomförandet av projekt för TEN-T-stomnät påverkas av komplicerade administrativa förfaranden och rättslig osäkerhet, vilket kan leda till ökade kostnader och förseningar. Ett effektivt slutförande av ett Europaomfattande trafiknät är avgörande för den inre marknadens funktion, digitaliseringen av transportsektorn och övergången till koldioxidsnål mobilitet. Praktiska problem för användningen av de pengar som finns i fonden för ett sammanlänkat Europa är att den finansiering som beviljats projekten inte används. Projekten inleds senare än planerat eller förblir helt oförverkligade för närvarande. Då kan dessa medel som sent frigörs inte på ett vettigt sätt riktas in till andra projekt som nått fram till genomförandeskedet.

Genom förslaget till förordning strävar man efter att skapa en lagstiftning som bidrar till att minska på dröjsmålen i implementeringen av TEN-T-infrastrukturprojekt. Initiativet sätter en gräns på högst tre år för hela tillståndsförfarandet. Initiativet syftar också till att skapa större klarhet i de förfaranden som projektansvariga måste följa, särskilt när det gäller tillståndsgivning, offentlig upphandling och andra förfaranden.

Syftet är att enhetliggöra tillståndsförfarandet och begränsa handläggningstiderna. TEN-T-stomnätsprojekten ska ha en behörig tillståndsmyndighet som koordinerar hela tillståndsprocessen. Förslaget ingriper inte i administrativa förfaringssätt för ändringssökande och rättsskyddsmedel som verkställs i domstol. Dessa står utanför regleringen vad gäller tidsfristerna och andra faktorer. De medlemsstater som deltar i gränsöverskridande projekt ska sinsemellan sträva efter att enhetliggöra tillståndsförfarandet.

2. Huvudsakligt innehåll

Förslaget till förordning skapar regler för de administrativa förfaringssätt som myndigheterna efter-följer gällande godkännande och verkställande av stomnätsprojekt inom det Europaomfattande trafiknätet (TEN-T).

Förfaringssättet för att bevilja tillstånd förenhetligas och medlemsstaterna ska utse en behörig tillståndsmyndighet. Dessutom ska handläggningstiderna för tillståndsansökningarna förenhetligas och den administrativa bördan ska underlättas. Alla administrativa förfaringssätt som beror på lagstiftningen ska förenhetligas, vilket leder till endast ett heltäckande beslut. I samrådet som beredde förslaget till förordning ansåg medlemsstaternas myndigheter att tanken på en behörig myndighet var problematisk.

Den utsedda behöriga tillståndsmyndigheten ansvarar för tillståndens del för TEN-T-stomnätets projekt och är projektgenomförarens enda kontaktpunkt i tillståndsförfarandet. Myndigheten koordinerar tillställandet av alla relevanta dokument och uppgifter. Den ska ge ett täckande beslut inom de tidsramar som ställs upp i förslaget till förordning.

Den utsedda behöriga myndighetens täckande beslut är det tillstånd som uppstår i hela det lagstadgade tillståndsförfarandet och är juridiskt bindande. Om andra myndigheter ingår i projektet kan de i samband med förfarandet ge sina utlåtanden enligt den nationella lagstiftningen och dessa binder den behöriga myndigheten.

Om ett projekt som gäller allmän fördel förutsätter att beslut fattas i två eller flera medlemsstater ska dessa medlemsstaters behöriga myndigheter samarbeta. Medlemsstaterna ska sträva efter att komma överens om gemensamt förfarande, särskilt i miljökonsekvensbedömningen.

Målet är att förenhetliga tillståndsbehandlings längd och genomförande. Tillståndsförfarandet består av fasen före ansökan, fasen där ansökan bedöms och den fas där den utsedda behöriga myndigheten fattar beslut. Fasen som föregår det egentliga tillståndsförfarandet täcker tidsperioden från början av tillståndsförfarandet fram till att de fullständiga ansökningsdokumenten lämnas in till den utsedda behöriga myndigheten. Den här fasen får i princip ta högst två år.

Efter detta ska projektgenomföraren för att inleda tillståndsförfarandet skriftligen meddela medlemsstatens utsedda behöriga myndighet om projektet och i anmälan inkludera en detaljerad beskrivning av projektet. Senast inom två månader från att myndigheten tagit emot anmälan ska denna antingen bekräfta mottagandet av anmälan eller förkasta anmälan skriftligen om den anser att projektet inte är tillräckligt långt utvecklat.

Myndigheten ska inom tre månader från att tillståndsförfarandet börjat i nära samarbete med projektgenomföraren och andra myndigheter tillstålla projektgenomföraren en beskrivning med följande uppgifter om hur ansökan behandlas och om dess detaljerade struktur. Uppgifterna gäller bland annat tillståndsprocessens tidtabell, vilka beslut och utlåtanden som ska skaffas, de myndigheter, intressentgrupper och den allmänhet som ärendet sannolikt gäller. Dessutom beskrivs förfarandets enskilda faser, deras längder och etappmål som ska uppnås för att ett heltäckande beslut ska kunna fattas samt den utsatta tiden för dessa.

Projektgenomföraren ska skicka in ansökningsdokumenten enligt beskrivningen av ansökningens detaljerade struktur inom 21 månader från att ha tagit emot den ovan nämnda detaljerade beskrivningen av strukturen.

Den behöriga myndigheten ska senast inom två månader från att de fullständiga ansökningsdokumenten skickats in skriftligen bekräfta att ansökningsdokumenten är fullständiga och meddela detta till projektgenomföraren.

Den utsedda behöriga myndigheten ska bedöma ansökan och ge ett heltäckande beslut inom ett år från det datum då den kompletta ansökan skickades in.

För projekt som gäller två eller flera medlemsstater ska de behöriga myndigheterna i de medlemsstater det gäller sammanjämka sina tidtabeller och komma överens om en gemensam tidtabell.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Förslagets rättsliga grund är artikel 172 i EUF. Förslaget godkänns i sedvanlig lagstiftningsordning genom sedvanlig lagstiftningspraxis. Rådet och Europaparlamentet fattar tillsammans beslut om att anta förordningen. Rådet fattar beslutet med kvalificerad majoritet. Statsrådet anser att rättsgrunden för förslaget är korrekt och förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

4. Förslagets relation till grundlagen, de grundläggande skyldigheterna och de mänskliga rättigheterna

Förhållandet mellan kommissionens förslag till förordning och grundlagen verkar enligt en preliminär bedömning särskilt anknyta till 121 § om kommunal självstyrelse enligt vilken det är särskilt utmanande att låta planlägningsprocessen omfattas av förordningens tillämpningsområde inom den ram som grundlagen föreskriver eftersom det är kommunerna som fattar beslut om planläggning. Dessutom anknyter förslaget till 2 § 3 mom. i grundlagen enligt vilken utövande av offentlig makt ska basera sig på lagen. Denna lagbundenhetsprincip medför att det föreskrivs om behörigheten hos tillståndsmyndigheter som omfattas av förslaget i lagar som måste ändras, om förslaget till förordning antas som sådant. Förslagets förhållande till grundlagen har beaktats i statsrådets ställningstagande enligt vilket det i förhandlingarna eftersträvas ett slutresultat i vilket de ramvillkor som den nationella grundlagen ställer beaktas.

5 Förslagets konsekvenser

1. För lagstiftningen

De föreslagna bestämmelserna är direkt tillämplig rätt och förutsätter därför i princip inte att nationella lagar om implementering ges. Om kommissionens förslag godkändes som sådant skulle det emellertid påverka den nationella lagstiftningen, särskilt lagstiftningen som föreskriver om behörigheten hos myndigheter som kommer att omfattas av förordningens tillämpningsområde. I enlighet med statsrådets ställningstagande eftersträvas i förhandlingarna emellertid att behovet av att ändra lagarna som föreskriver om de nationella myndigheternas behörighet ska minimeras.

2. Ekonomiska och miljökonsekvenser

Förordningen har inga direkta konsekvenser för statsekonomi. Förseningar eller dröjsmål i verkställandet av trafikprojekt orsakar kostnader även i Finland. Det går dock inte att framföra några monetära kostnadsuppskattningar för dröjsmålen i tillståndsförfarandet. Kostnaderna gäller direkt projektens byggnadskostnader då arbetet inte kan utföras inom optimal tidsram. Den största effekten riktas mot användarna när de eftersträvalade inbesparingarna förskjuts.

I förordningen har det inte beaktats att stegvis planering kan tillämpas i trafikprojekten i medlemsstaterna och att ett MKB-förfarande kan vara anslutet till översiktsplaneringen i stället för till detalj-planeringen så som i Finland. Förordningen skulle försvaga MKB-förfarandet

och genomslagskraften i anslutning till deltagandet, om förfarandet till följd av stränga tidsgränser måste anslutas till ett senare stadium av detaljplaneringen när det gäller TEN-T-projekten. Sålunda skulle förordningen försvaga möjligheterna att identifiera projektets och dess alternativs miljökonsekvenser i ett tidigt skede.

3. Förslagets tillämplighet i Finland

Förordningen skulle omfatta bygg- och upprustningsprojekt på TEN-T-stomnätet. I dagsläget gäller det Rv 1 och Rv 7 från Nådendal till Vaalimaa samt Rv 4 från Helsingfors till Kemi och vidare till Torneå samt järnvägen från Åbo/Nådendal till Vainikkala, från Kouvola till Kotka och Fredriks-hamn samt stambanan från Helsingfors till Torneå. Av terminalerna tillhör hamnarna Hamina-Kotka, Helsingfors, Åbo och Nådendal, av flygstationerna Helsingfors och Åbo samt Kouvola landstrafikterminal till tillämpningsområdet.

6 Ålands befogenhet

Förordningen har inga direkta konsekvenser på Åland. Det finns inte TEN-T-stomnät på Åland. Enligt 18 § 10 punkten (1144/1991) har landskapet lagstiftande befogenhet i frågor som gäller natur- och miljöskydd, rekreationsanvändning, av naturen och i vattenrätt.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen av förslaget i Europeiska unionen

EU-22 skriftligt förfarande 25.6. – 27.6.2018

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser målet om att effektivisera tillståndsförfarandet för TEN-T-stomnätets trafikinfrastruktur enligt förslaget till förordning vara motiverat. Det föreslagna sättet innehåller dock punkter som man borde finna en lämplig lösning på.

Statsrådet fäster i förslaget uppmärksamhet vid att den utnämnda behöriga tillståndsmyndigheten innebär en utmaning i den form som den föreslås. Oftast krävs tillstånd från olika myndigheter för trafikprojekt. Dessa myndigheter är självständiga och deras verksamhet kan inte övervakas eller ledas av någon högre eller särskilt utsedd tillståndsmyndighet. Att göra upp ett heltäckande tillstånds-beslut som kan överklagas i projekt som ofta är invecklade kommer att vara svårt.

En annan punkt som statsrådet fäster uppmärksamhet inkluderingen av miljökonsekvensbedömningsförfarandet vid trafikplaneringen i den utsedda handläggningstiden för tillstånden.

I kommunernas och landskapens planläggning behandlas helheter som är mer omfattande än trafiknät eller -projekt och de sammanjämkar olika funktioner. Kommunerna har en självständig befogenhet i planeringen av markanvändningen och den här befogenheten kan inte på det föreslagna sättet överföras till en annan myndighet. Om planläggningen ingick i den föreslagna utsatta tiden skulle processens förvaltning och utförandet av högklassiga planlösningar bli utmanande. Sålunda vore det motiverat att tydligt lämna planläggningen helt utanför förordningens tillämpningsområde.

Den tudelade planeringen av landsvägs- och banprojekt (allmän plan och väg-/banplan) skapar utmaningar bl.a. genom miljökonsekvensbedömningen (MKB). Projektgenomföraren ansvarar för MKB som i regel sker under ett tidigt skede av den allmänna planeringen då det oftast är

möjligt att jämföra flera lösningsalternativ. Det ligger i genomförarens intresse att effektivt utföra MKB innan tillståndsprocessen. Resultatet av MKB är en del av materialet som de behöriga tillståndsmyndigheterna använder för att besluta om tillstånd. Då konsekvensbedömningen är väl genomförd blir tiden för handläggning av tillstånden och behandlingen av besvär kortare. Sålunda vore det motiverat att helt lämna MKB utanför de stränga tidsgränserna i förslaget till förordning.