

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE **17/2004 rd**

Regeringens proposition om godkännande av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen samt till lagar om hur vissa projekt som påverkar användningen av miljön skall handläggas i ett inlösningsförfarande och om ändring av kärnenergilagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 februari 2004 en proposition om godkännande av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen samt till lagar om hur vissa projekt som påverkar användningen av miljön skall handläggas i ett inlösningsförfarande och om ändring av kärnenergilagen (RP 165/2003 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet

- äldre regeringssekreterare Minna Hyttinen, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsråd Mika Seppälä, justitieministeriet
- programdirektör Mikael Hilden, Finlands miljöcentral
- byråchef Olli Vilkamo, Strålsäkerhetscentralen
- miljöexpert Pia Oesch, Energibranschens Centralförbund Finergy
- biträdande direktör Matti Viialainen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- avdelningschef Jukka Luokkamäki, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- johtava asiantuntija Erkki Partanen, Fingrid Oyj
- direktör Heikki Raumolin, Fortum Oyj
- chefsjuristen Risto Siilos, Industrins Kraft Abp
- projektansvarig Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf.

PROPOSITIONEN

Propositionen avser att främja tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Enligt de allmänna bestämmelserna i konventionen åtar sig varje part att införa nödvändiga lagar och andra författningar och vidta andra nödvändiga åtgärder för att se till att de bestämmelser som införlivar bestämmelserna om information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning är sinsemellan förenliga.

I propositionen ingår förslag till lag om hur vissa projekt som påverkar användningen av miljön ska handläggas i ett inlösningsförfarande. Lagen tillämpas på där närmare angivna projekt som avser anläggning av kraftledningar ovan markytan, rörledningar för transport av gas, olja eller kemikalier eller järnvägar för fjärrtrafik. I lagen föreskrivs om förhållande till

planläggningssystemet, inlösningstillstånd och inlösning och om sökande av ändring.

Kärnenergilagen föreslås bli kompletterad med bestämmelser om delgivning av och information om beslut om och besvärsmätt över tillstånd att uppföra kärnanläggning. Beslut om tillstånd att uppföra kärnanläggning delges genom offentlig delgivning såsom föreskrivs i förvaltningslagen. Beslutet ska tillställas dem som särskilt anhållit om det. En registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna uppträder ska ha rätt att anföra besvär över statsrådets beslut om tillstånd att uppföra kärnanläggning.

De nya bestämmelserna i kärnenergilagen tillämpas på projekt som avser uppförande av kärnanläggning och som inleds efter lagens ikraftträdande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

S.k. långsgående verksamheter

I propositionen ingår ett förslag till lag om hur vissa projekt som påverkar användningen av miljön ska handläggas i ett inlösningsförfarande. Lagen tillämpas på projekt som avser anläggning av kraftledningar av i lagen närmare angiven storlek, rörledningar för transport av gas, olja och kemikalier eller järnvägar för fjärrtrafik. Förfarandet i förslaget tillämpas inte om sammanslutningars tillgång till rättslig prövning tillgodoses i planlägningsförfarande enligt markanvändnings- och bygglagen. För att bestämmelsen ska kunna tillämpas måste projektets placering och relation till markanvändningen ha utretts när planen gjordes upp och planen ska ha rättsverkningar.

När lagen har trätt i kraft har utöver vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen en regist-

rerad förening eller stiftelse som avser att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och som verkar på det område som projektet avser rätt att anföra besvär över de projekt som avses i lagen. Definitionen på sammanslutningar stämmer överens med motsvarande bestämmelse i miljöskyddslagen. En sammanslutning ska visa de lagfästa sakliga och regionala samband som den anser att dess rätt att söka ändring grundar sig på. Tillgången till rättslig prövning grundar sig på artikel 9.2 i konventionen.

Ett i lagen avsett projekt får inte genomföras utan inlösningstillstånd enligt inlösningslagen. Bestämmelsen inskränker rätten att komma överens om överföring av äganderätten och rätten att använda nödvändiga mark- och vattenområden genom frivilliga avtal. Det föreslagna inlösningsförfarandet innebär inga ändringar i gällande praxis. Parterna kan avtala om inlösningsersättning också efter det att inlösningstillstånd

beviljats i de fall som den föreslagna nya lagen tillämpas på.

Kärnenergilagen

Kärnenergilagen kompletteras med bestämmelser om delgivning av och information om beslut om tillstånd att uppföra kärnanläggning. Beslutet delges genom offentlig delgivning. Det ska också tillställas dem som särskilt anhållit om det. Den som anhållit om beslutet ska betala kostnaderna för det. Delgivningsbestämmelserna avser att trygga rätten att anföra besvär över byggtillstånd. Också bestämmelser om tillstånd fogas till lagen.

Precis som förut ska en registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivsels i boendemiljön ha rätt att anföra besvär över statsrådets beslut om byggtillstånd. En sammanslutning inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenser uppträder ska ha besvärsmätt. Besvär över statsrådets beslut om byggtillstånd anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

Bestämmelserna tillämpas inte på projekt när ansökan om principbeslut av statsrådet har anhängiggjorts innan lagen träder i kraft. Det betyder att besvärsmätten inte gäller Industrins Kraft Ab:s anhängiga projekt som avser ett femte kärnkraftverk och inte heller Posiva Ab:s anläggning för slutförvaring av uttjänt kärnbränsle. Statsrådets principbeslut om dem har förblivit i kraft genom beslut av riksdagen. De nya bestämmelserna i kärnenergilagen träder i kraft vid en tidpunkt som anges genom förordning av statsrådet. De ska sättas i kraft samtidigt som konventionen träder i kraft i Finland.

En registrerad sammanslutning har rätt att anföra besvär över ett beslut om godkännande av en plan enligt markanvändnings- och bygglagen. Men enligt de gällande planerna är det möjligt att uppföra flera kärnanläggningar på de nuvarande platserna. Det betyder att tillgången till rättslig prövning enligt konventionen i praktiken inte tillgodoses på de nuvarande platserna enligt denna lag.

En registrerad sammanslutning har rätt att anföra besvär också över ett miljötillstånd enligt

miljöskyddslagen. Men miljöskyddslagen tillämpas inte på förebyggande av skadeverkningar orsakade av strålning till den del det bestäms om saken i kärnenergilagen eller strålskyddslagen, vilket betyder att strålningsskador inte prövas i miljötillståndsförfarande och att de inte kan åberopas för besvär med stöd av miljöskyddslagen. Besvärsmätten över miljötillstånd täcker alltså inte helt in kraven i konventionen. Därför är det motiverat att komplettera kärnenergilagen med bestämmelser om besvärsmätt.

Tolkningsförklaringar

I propositionen ingår två tolkningsförklaringar. Den första förklaringen gäller statsrådets principbeslut. Enligt den behöver bestämmelserna om ny prövning i artikel 9.2 inte tillämpas i det skede av beslutsprocessen då statsrådet fattar ett principbeslut som riksdagen kan anta eller förkasta, om bestämmelserna i artikel 9.2 blir tillämpliga i ett senare skede av beslutsprocessen för ett projekt.

I den andra förklaringen framhålls att vissa verksamheter i bilaga I till konventionen kan förutsätta flera på varandra följande beslut av en myndighet eller flera myndigheter angående tillstånd för en verksamhet. Varje part ska i enlighet med sin nationella lagstiftning avgöra i vilket skede en ny prövning i materiellt eller processrättsligt hänseende ska kunna begäras med stöd av artikel 9.2 avseende ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som faller under bestämmelserna i artikel 6.

Tolkningsförklaringarna i propositionen är inte särskilt vanliga i vår statspraxis, men de har ansetts absolut centrala i flera utlåtanden.

Slutsatser

Ekonomiutskottet tillstyrker propositionen men med reservationerna nedan.

Vår lagstiftning medger redan nu en omfattande tillgång till information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning enligt konventionen. Men den svarar inte i alla delar mot konventionsbestämmelserna om registrerade sammanslutningars tillgång till rättslig prövning när det gäller stora kraftledning, stora

gas-, olje- och kemikalierör, järnvägar för fjärrtrafik och kärnanläggningar. I propositionen finns förslag till lagar om komplettering av möjligheten att söka ändring i beslut om denna typ av projekt.

Ekonomiutskottet bedömer precis som regeringen att en utvidgad besvärsmöjlighet eventuellt betyder fler besvär, fördröjda projekt och extra kostnader. Utskottet anser att om missförhållanden förekommer ska de processuella förfarandena förbättras så att besvaren inte leder till oskäliga olägenheter.

Efter att ha ratificerat konventionen kan Finland fullt ut delta i parternas sammanträden och arbetsgrupper och utöva sitt medinflytande över tillämpningen av konventionen. Finland bör se till och kräva att också övriga parter iakttar avtalet för att en differentierad tillämpning av konventionen inte ska urholka det finländska näringslivets konkurrensvillkor och skada våra investeringar.

Enligt konventionens ikraftträdandebestämelse träder konventionen i kraft 90 dagar från den dag då det 16:e ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet deponerades hos FN:s generalsekreterare. Konventionen trädde i kraft internationellt den 30 oktober 2001. Den har ratificerats eller antagits av åt-

minstone 12 medlemsstater i EU. För Finlands del träder konventionen i kraft 90 dagar från den dag då Finland deponerade sitt ratifikations- eller godkännandeinstrument. Lagarna i propositionen avses träda i kraft genom förordning av statsrådet samtidigt som konventionen träder i kraft.

Ekonomiutskottet yrkar på att konventionen och lagarna för Finlands del sätts i kraft först efter det att en klar majoritet av EU:s medlemsstater har ratificerat eller godkänt konventionen.

En part kan när som helst efter utgången av tre år räknat från den dag då konventionen trädde i kraft för parten frånträda konventionen genom ett skriftligt meddelande till FN:s generalsekreterare. Utskottet anser att Finland bör överväga möjligheten att frånträda konventionen om risken att söka ändring missbrukas till den grad att projekt fördröjs, investeringar och sysselsättning försvåras och sådan ekonomisk skada orsakas som urholkar näringslivets konkurrenskraft.

Utlåtande

Ekonomiutskottet anför

att miljöutskottet bör beakta det som sägs i utlåtandet.

Helsingfors den 10 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent
medl. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd
Merikukka Forsius /gröna
Klaus Hellberg /sd
Reijo Kallio /sd
Esko Kiviranta /cent

Miapetra Kumpula /sd
Seppo Lahtela /cent
Klaus Pentti /cent
Antti Rantakangas /cent
Martin Saarikangas /saml
Sari Sarkomaa /saml
Juhani Sjöblom /saml
ers. Roger Jansson /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Eelis Roikonen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Utskottet föreslår i sitt utlåtande att Finland bör sätta i kraft konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor först när en klar majoritet av Europeiska unionens medlemsstater har ratificerat konventionen.

För tillfället har 12 medlemsstater ratificerat dem. I och med att Finland ratificerar konventionen omfattar den en majoritet av medlemsstaterna. Med hänsyn till att ett stort antal stater redan ratificerat konventionen förefaller det inte särskilt motiverat att vänta på att det ska ske.

Vidare bör det noteras att vår lagstiftning huvudsakligen ligger i linje med konventionen. Om vi skyndar på med att ratificera konventionen ökar vi trycket på de länder som står utanför och som har en så diffus miljölagstiftning att den för tillfället ger dem vissa konkurrensförmåner gentemot Finland. Vi kan förbättra Finlands konkurrenskraft om vi ratificerar konventionen

snabbt och den vägen försöker påverka att så många länder som möjligt kommer med.

En snabb ratificering behövs också därför att Finland därigenom så fort som möjligt fullt ut kan delta i sammanträden och arbetsgrupper som behandlar verkställigheten av konventionen. Om vi skjuter fram ratificeringen får vi inte vara med och besluta om verkställigheten. När Finland sent omsider tillträder konventionen är det kanske inte längre möjligt att påverka sådana beslut som kan vara till skada för konkurrenskraften i vårt näringsliv.

Förslag

Jag föreslår

att kravet på att Finland bör sätta i kraft konventionen först efter det att en klar majoritet av Europeiska unionens medlemsstater har ratificerat dem bör strykas i ekonomiutskottets utlåtande.

Helsingfors den 10 juni 2004

Merikukka Forsius /gröna