

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2004 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 jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Mika Seppälä, justitieministeriet
- överinspektör Jussi Laanikari, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsråd Kaisa-Leena Välipirtti, kommunikationsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tuomas Kuokkanen, miljöministeriet
- miljöjurist Kurt Hemnell, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter
- juris kandidat Riku Eksymä, Skogsindustrin rf.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från

- Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som ingicks i Århus i Danmark i juni 1998, samt förslaget till lag om sättande i kraft av konventionen och de övriga lagförslag som hör samman med detta.

Syftet med Århuskonventionen är att var och en som hör till nuvarande och framtida generationer ska ha rätt att leva i en miljö som är gynnsam för hans eller hennes hälsa och välbefinnande. Parterna i konventionen ger allmänheten tillgång till information, rätt att delta i beslutsprocesser och rätt att få tillgång till rättslig pröv-

ning i miljöfrågor på det sätt som bestäms närmare i konventionen.

I propositionen ingår förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen, om hur vissa projekt som påverkar användningen av miljön ska handläggas i ett inlösningsförfarande och om ändring av kärnenergilagen.

Konventionen trädde i kraft internationellt i oktober 2001. För Finlands del träder den i kraft nittio dagar från den dag då Finlands godkännandinstrument deponeras. Lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som fastställs i förordningar av republikens president och statsrådet samtidigt som konventionen träder i kraft för Finlands del.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Konventionen och Finlands gällande lagstiftning

Konventionen innehåller bestämmelser som kan delas in i tre grupper: tillgång till miljöinformation (artikel 4 och 5), allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser (artikel 6, 7 och 8) och tillgång till rättslig prövning (artikel 9). I propositionen går regeringen närmare in på förhållandet mellan Finlands lagstiftning och konventionen. Vår lagstiftning motsvarar i stort sett konventionen.

Artikel 9.2 gäller tillgången till rättslig prövning beträffande beslut om de projekt som avses i en bilaga. Miljöorganisationer bör garanteras partsbehörighet, men också rätt att överklaga i enlighet med bestämmelserna. Konventionen överlåter emellertid åt staterna att nationellt införa närmare bestämmelser om organisationers tillgång till rättslig prövning. Utskottet har informerats om att artikel 3.9 måste vägas in när det görs en tolkning av hur organisationernas talerätt kan inskränkas. Konventionen förbjuder diskriminering av parter och organisationer till

exempel på grund av nationalitet. I tolkningsanvisningen finns det olika exempel på i vilka situationer reglerna kan anses diskriminerande. En presumtiv formell förutsättning för talerätt kan vara att ärendet gäller en juridisk person som ska ha inrättats för miljöskydd och vara verksam inom det geografiska område ärendet gäller. En förening, ett bolag eller en stiftelse kan vara juridiska personer. Det har ansetts vara en generell tolkningsregel att till exempel reglerna för verksamhetstiden också kan vara diskriminerande, om en organisation inte har kunnat utöva sin verksamhet i ett land på grund av att föreningens verksamhet har varit förbjuden tidigare genom landets lagstiftning.

Tillgången till rättslig prövning för organisationer som i Finland betraktas som juridiska personer i fråga om beslut om projekt i bilaga I till konventionen regleras i vår lagstiftning till stor del i 97 § i miljöskyddslagen (86/2000) och 17 kap. 1 § i vattenlagen (264/1961). Registrerade föreningar eller stiftelser vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller att öka trivseln i boendemiljön har rätt att överklaga, om miljökonsekvenserna förekommer inom

deras verksamhetsområde. I 191 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) finns bestämmelser om rätt att överklaga planer. Rätten följer bestämmelserna i kommunallagen. Också registrerade lokala eller regionala sammanslutningar har rätt att överklaga i frågor som gäller deras behörighet inom deras distrikt. Sammanslutningar på riksplanet har också rätt att överklaga när ett ärende strider mot de rikstäckande målen för områdesanvändningen.

I utredningar till utskottet påpekas det att rätten att överklaga är mycket omfattande i de ovannämnda lagarna, särskilt i miljöskydds- och vattenlagarna. Bestämmelserna har tolkats exempelvis så att både rikstäckande och lokala föreningar har rätt att överklaga beslut om miljötillstånd. Bestämmelsen kräver att organisationerna bevisar att de är verksamma inom det geografiska område som beslutet gäller. Vid tolkningstvister är det till exempel inte självklart att utländska föreningar har talerätt om de inte kan bevisa att miljökonsekvenserna rör de områden där de är verksamma. Det räcker inte som bevis att en organisation i sina stadgar skriver ut var den är verksam, till exempel i Europa eller världen. Den måste konkret kunna påvisa en rättslig koppling till omlandet och intressena där.

Den föreslagna lagstiftningen

I propositionen sägs att vår lagstiftning har vissa smärre brister när det gäller beslutsprocessen för en del av de projekt som avses i bilaga I till konventionen. Följaktligen föreslår regeringen en ny speciallag, en lag om hur vissa projekt som påverkar användningen av miljön ska handläggas i ett inlösningsförfarande (det andra lagförslaget i propositionen). Lagen gäller de projekt som i dagsläget bara hänförs till ett inlösningsbeslut. Den föreslagna nya lagen har ett mycket snävt tillämpningsområde. Av 3 § följer att lagen inte tillämpas när genomförandet av ett projekt till alla delar bygger på markanvändnings- och bygglagen. Bestämmelsen anger att en del av de långsgående projekt som avses i lagen kräver en planreservering, och då måste det anses att en överklaganderätt enligt markanvändnings- och bygglagen räcker till. I utred-

ning till utskottet sägs det att definitionen på miljöorganisation i lagförslaget i allt väsentligt stämmer överens med motsvarande bestämmelser i miljöskyddslagen. Skillnaderna i formuleringarna spelar ingen roll och skillnaderna gäller i första hand mellan projekt. Miljötillstånd handlar om effekterna av utsläpp, medan effekterna av långsgående projekt framför allt gäller omlandet.

Regeringen föreslår också att rätten att överklaga i kärnenergilagen utsträcks till att omfatta organisationer. Bestämmelsen har ansetts befogad, eftersom miljöskyddslagen företrädesvis gäller miljökonsekvenserna av kondensvatten från kärnkraftverk och då kan besvärshatten inte gälla själva kärnkraftverket. Det krävs alltid en detaljplan för att ett kärnkraftverk ska få byggas. Därför hade lagen kunnat inskränkas till den del som placeringen av ett kärnkraftverk uteslutande grundar sig på en detaljplan. Besvärshatten kan dock inte grunda sig uteslutande på markanvändnings- och bygglagen, eftersom det omkring de existerande kärnkraftverken finns flera lagkraftvunna detaljplaner som självfallet inte kan överklagas, även om det byggdes nya kraftverk på området. Utskottet påpekar särskilt att den föreslagna överklaganderätten inte gäller förfarandet med principbeslut enligt kärnenergilagen (990/1987) och därför inte tillåter att riksdagens beslut enligt ett sådant förfarande överklagas. Detta påpekas också i propositionen. Finland har för avsikt att lämna en förklaring om detta i samband med att konventionen antas.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande (GrUU 15/2004 rd) att det är möjligt att den utvidgade besvärshatten betyder fler besvär. I rätts- och förvaltningspraxis finns det vissa tecken på att behandlingstiderna i miljöfrågor på grund av den utvidgade besvärshatten kan bli oskäligt långt utdragna, inte minst i projekt som kräver flera olika tillstånd. Detta är inte helt oproblematiskt om förfarandena ska vara sakliga och andra rättigheter tillgodoses. Behandlingstiderna kan påverkas åtminstone delvis genom processledningens och domstolsinterna åtgärder. I likhet med grundlagsutskottet framhåller jord- och skogsbruksutskottet att det är av

största vikt att också domstolarnas möjligheter att arbeta på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål enligt 21 § 1 mom. i grundlagen uppmärksammas i lagstiftningen, när bestämmelserna om överklagande ses över. Därför bör regeringen bevaka hur den utvidgade besvärsrätten inverkar på de totala behandlingstiderna i miljöfrågor och i förekommande fall vidta åtgärder för att förkorta dem. Utskottet noterar med tillfredsställelse att justitieministeriet i början av maj tillsatte en förvaltningsövergripande arbets-

grupp. Gruppen ska följa upp åtgärderna att för- snabba handläggningen av besvär över ärenden med stor relevans för samhället eller områdesutvecklingen.

Utlåtande

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar vad som framförs ovan.

Helsingfors den 28 maj 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Sirkka-Liisa Anttila /cent
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Pertti Hemmilä /saml
Matti Kauppila /vänst
Esko Kiviranta /cent
Risto Kuisma /sd
Lauri Kähkönen /sd
Eero Lämsä /cent

Reijo Paajanen /saml
Erkki Pulliainen /gröna
Kimmo Tiilikainen /cent
Pekka Vilkuna /cent
Lasse Virén /saml
ers. Susanna Haapoja /cent
Jari Leppä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.