

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/2004 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 lagutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Mika Seppälä, justitieministeriet

- regeringsråd Kaisa-Leena Välipirtti, kommunikationsministeriet
- äldre regeringssekreterare Minna Hyttinen och överinspektör Maija Ahokas, handels- och industriministeriet
- konsultativ tjänsteman Tuomas Kuokkanen och regeringssekreterare Oili Rahnasto, miljöministeriet
- förvaltningsråd Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- avdelningschef Jukka Luokkamäki, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- biträdande direktör Matti Viialainen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC
- projektansvarig Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf
- professor Vesa Majamaa
- professor Tapio Määttä.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK.

Samband med andra handlingar

Utskottet har haft tillgång till grundlagsutskottets utlåtande om propositionen (GrUU 15/2004 rd) för sitt utlåtande.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår 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.

Århuskonventionen ger allmänheten rätt att ta del av information, att delta i beslutsprocesser och använda sin rätt till rättslig prövning 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 har trätt 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

De viktigaste bestämmelserna i Århuskonventionen

De egentliga materiella bestämmelserna i Århuskonventionen gäller tre olika frågekomplex. I artiklarna 4 och 5 föreskrivs om tillgång till miljöinformation. Artiklarna 6, 7 och 8 innehåller i sin tur bestämmelser om allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter. Det tredje frågekomplexet i artikel 9 handlar om tillgång till rättslig prövning. Lagutskottet har i enlighet med sitt behörighetsområde fokuserat på en bedömning av den sistnämnda frågan.

Den centrala bestämmelsen om tillgång till rättslig prövning finns i artikel 9.2 som handlar om rätt att få beslut om projekt som avses i artikel 6 och bilaga I prövade av domstol. Enligt artikel 9.2 har såväl parter som sådana i artikel 2.5 nämnda icke-statliga organisationer som främ-

jar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt tillgång till rättslig prövning.

Tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor enligt gällande finländsk lagstiftning

I Finland grundar sig parternas besvärsrätt vanligen på förvaltningsprocesslagen (586/1996). Men i vissa miljöfrågor, som planbesvär enligt markanvändnings- och bygglagen, grundar sig besvärsrätten på kommunalbesvär. Organisationens besvärsrätt regleras hos oss för tillfället genom flera olika lagar. Enligt 97 § 1 mom. 2 punkten i miljöskyddslagen (86/2000) har en registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna uppträder besvärsrätt. Formuleringen i 17 kap. 1 § 2 mom. 2 punkten i vattenlagen (264/1961) är likadan.

Samma typ av bestämmelser som ger organisationer besvärsmätt finns i 191 § 2 mom. och 193 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999), 61 § 3 mom. i naturvårdslagen (1096/1996) och 66 § 2 mom. i avfallslagen (1072/1993). Organisationens besvärsmätt i beslut om projekt enligt konventionens bilaga I grundar sig i detta nu framför allt på miljöskyddslagen och vattenlagen. Bestämmelserna om organisationers besvärsmätt är inte enhetligt formulerade och bildar inget logiskt system. Lagutskottet anser att konventionen gör det desto nödvändigare att bedöma vilka möjligheter det finns att samordna och systematisera bestämmelserna om rättslig prövning.

Projekt som kräver flera tillstånd

En del av de projekt som faller under konventionen kan enligt vår lagstiftning kräva att myndigheterna fattar flera konsekutiva tillståndsbeslut. När det gäller sådana flertillståndsprojekt har Finland för avsikt att i samband med antagandet av konventionen lämna en förklaring om att Finland anser att varje part i enlighet med sin nationella lagstiftning bör ange när man har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 prövad av domstol enligt artikel 9.2 i konventionen. I propositionens motivering begärs också riksdagens godkännande för förklaringen.

I propositionen konstateras (s. 11/1) att organisationens besvärsmätt enligt konventionen fullgörs i fråga om projekt som kräver flera tillstånd i enlighet med förfarandet i markanvändnings- och bygglagen. Men ett undantag är om en kärnanläggning placeras i samband med redan existerande kärnkraftverk. För att avhjälpa denna brist i tillgången till rättslig prövning föreslår regeringen att kärnenergilagen (990/1987) ändras. Enligt föreslagna 75 a § har också en registrerad förening eller en stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna uppträder rätt att anföra besvär över de statsrådsbeslut om tillstånd att uppföra kärnanläggning som avses i 18 och 19 § i kärnenergilagen. Denna prövningsrätt

gäller således inte förfarandet med principbeslut enligt kärnenergilagen och möjliggör därmed inte heller att ändring söks i ett beslut som riksdagen fattat i detta förfarande. Av propositionen framgår (s. 28/II och s. 44/II) att Finland har för avsikt att lämna en förklaring om detta när konventionen antas. För förklaringen begärs riksdagens godkännande.

Långsgående projekt

Regeringens proposition visar att vår gällande lagstiftning egentligen inte behöver kompletteras på grund av förpliktelserna i konventionen. Utöver frågan om tillämpning av kärnenergilagen gäller bristerna i gällande lagstiftning bara s.k. långsgående projekt eftersom varken planeringen, placeringen eller byggandet av dem avgörs i något särskilt tillståndsbeslut. Tillgång till rättslig prövning har inte heller ordnats särskilt för sådana projekt. För att tillträde till rättslig prövning ska kunna genomföras också för dem föreslår regeringen en lag om hur vissa projekt som påverkar användningen av miljön ska handläggas i ett inlösningsförfarande. Lagen omfattar för det första sådana kraftledningar ovan markytan som har en spänning av minst 220 kilovolt och en längd av mer än 15 kilometer. För det andra tillämpas lagen på sådana rörledningar för transport av gas, olja eller kemikalier som har en längd av mer än 40 kilometer och en diameter av mer än 800 millimeter. Järnvägar för fjärrtrafik räknas också till långsgående projekt enligt lagen.

Lagutskottets bedömning

Lagutskottet bedömer att Årshuskonventionen bara kräver mycket små ändringar i vår lagstiftning. De föreslagna bestämmelserna om miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning tillför inte vår gällande lagstiftning något nytt och betydelsefullt. Bedömningen bygger framför allt på att konventionen inte förutsätter att organisationerna ska ha obegränsad tillgång till rättslig prövning. Enligt artikel 3.9 i konventionen ska organisationerna ha tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor utan att bli diskriminerade på grund av sitt registrerade säte eller sin huvudsakliga verksamhet. Men miljöorganisationers

tillträde till rättslig prövning kan begränsas i nationell lagstiftning så länge begränsningarna inte är diskriminerande enligt konventionen. Utskottet anser att Finland i sin lagstiftning inte har någon skyldighet att medge en utländsk miljöorganisation tillträde till rättslig prövning bara på den grunden att organisationens geografiska verksamhetsområde också omfattar Finland. I lag kan det krävas att organisationen bevisar en konkret rättslig koppling både till Finlands territorium och till den överklagade verksamheten. En koppling av detta slag kan avse t.ex. att organisationen har verksamhet i Finland eller att organisationens verksamhet avser att täcka de intressen som det överklagade projektet handlar om. Nuvarande villkor för besvärshänsyn kan alltså fortfarande tillämpas.

Enligt lagutskottet kommer organisationernas utvidgade tillträde till rättslig prövning på grund av konventionen sannolikt inte att öka besvären nämnvärt. På detta tyder bl.a. att organisationerna enligt en utredning som justitieministeriet gett ut i år just inte har utnyttjat den utvidgade rätt markanvändnings- och bygglagen ger dem att söka ändring i den kommunala planläggningen.¹ I likhet med grundlagsutskottet ser lag-

utskottet det som viktigt att den totala tiden för behandling av miljöärenden uppmärksammas. Med hänsyn till detta är det positivt att justitieministeriet i början av maj tillsatte en tvärsektorieell arbetsgrupp för att följa upp åtgärderna för att påskynda behandlingen av besvär över frågor som är viktiga för samhället eller regionutvecklingen.

Lagutskottet noterar sammanfattningsvis att bestämmelserna om tillträde till rättslig prövning i Århuskonventionen inte ruckar på grundstrukturerna i den finländska lagstiftningen och inte heller i övrigt innebär någon större förändring i det rådande läget. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att konventionen till sin målsättning harmonierar med syftet att främja rätten att delta och påverka i 2 § 2 mom., 14 § 3 mom. och 20 § 2 mom. i grundlagen. Med hänsyn till det ovan sagda ser lagutskottet för sitt behörighetsområdes vidkommande inget hinder för riksdagen att godkänna konventionen och förklaringarna om den samt de lagförslag som behövs för att sätta i kraft och verkställa konventionen.

Utlåtande

Lagutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 25 maj 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Lasse Hautala /cent
Reijo Kallio /sd (delvis)
Petri Neittaanmäki /cent
Lauri Oinonen /cent
Lyly Rajala /saml

Jukka Roos /sd
Tero Rönkä /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirén /vänst
Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml
Jan Vapaavuori /saml

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.

¹ Snabbare behandling av besvär i frågor som är viktiga för samhället eller regionutvecklingen, Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2004:1.