

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2003 rd

Statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens remitterade den 3 september 2003 statsrådets redogörelse om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (SRR 2/2003 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att stora utskottet och grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till utrikesutskottet. I enlighet med talmanskonferensens beslut har utrikesutskottet beslutat ge de övriga fackutskotten möjlighet att yttra sig utifrån deras respektive behörighetsområden.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finanssekreterare Minna Aaltonen, finansministeriet

- överinspektör Johannes Leppo, miljöministeriet
- direktör Tellervo Kylä-Harakka-Ruonala, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- ombudsman Hanna Kivinen, Djurskyddsförbundet Animalia
- ombudsman Eero Yrjö-Koskinen, Finlands naturskyddsförbund rf
- ombudsman Berndt Nordman, Natur och Miljö rf
- styrelseledamot Ville-Veikko Hirvelä, Jordens Vänner i Finland rf
- skyddsdirektör Jari Luukkonen, WWF Finland.

Dessutom har Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK lämnat ett skriftlig utlåtande.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Det är tänkt att EU:s regeringskonferens som öppnas i Rom den 4 oktober 2003 skall anta ett nytt konstitutionellt fördrag som upphäver och ersätter de gällande grundfördragen. Till grund för sitt arbete har regeringskonferensen det utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som EU:s framtidskonvent tagit fram. Texten till utkastet är enligt regeringens mening en bra plattform för regeringskonferensen att inleda sitt arbete från. Det mesta i utkas-

tet kan godkännas utan ändringar. Men det finns en del punkter som måste behandlas vid regeringskonferensen och därför understryker regeringen konferensens karaktär av en genuin förhandlingsprocess som inte får styras av en alltför stram tidtabell. Särskilt viktigt är det, anser utskottet, att få till stånd jämvikt i den institutionella ramen och få den att fungera utifrån principen om likställda medlemsstater. Exempel på annat som behöver behandlas är vissa frågor gäl-

lande politikområden, en del teknikaliteter, frågor som kan ge upphov till tolkningstvister och

språkdräkten. Regeringens ståndpunkter behandlas närmare i utskottets överväganden.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Generell bedömning av redogörelsen

Miljöutskottet gör den bedömningen att konventionsmetoden inte var särskilt lyckad vid beredningen av fördragsutkastet om man ser till öppenheten och möjligheterna till demokratiskt medinflytande. Med hänsyn till att den nya konstitutionen har sitt ursprung i en önskan hos Europas medborgare och stater att bygga sin gemensamma framtid gäller det att se till att möjligheterna att påverka formuleringen av de gemensamma målen tillgodoses i görligaste mån. Utskottet håller med regeringen om att målet bör vara "ett överskådligt, effektivt och begripligt system som ökar unionens öppenhet och stärker gemenskapsmetoden". Det har framkastats för utskottet att en folkomröstning skulle ge det konstitutionella fördraget en starkare legalitet.

Innehållsligt motsvarar bestämmelserna om miljöpolitik och miljö i allt väsentligt reglerna i de gällande grundfördragen. Miljön hörde aldrig till de högprioriterade frågorna under beredningen i konventet, och därför har miljöreglerna inte setts över trots den senaste tidens utveckling på området utan formuleringen följer nuvarande mönster. Men miljömålen har trots allt blivit skäligen väl beaktade i fördragsutkastet med tanke på att de helt fattades i de första utkastet. En hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö hör till unionens mål enligt del I i utkastet (artikel 3). Principen om integrering av ett miljöskyddsperspektiv finns inskriven i början av del III (artikel III-4). Också stadgan om de grundläggande rättigheterna har en artikel om miljöskydd (II-37). Tack vare ett finskt initiativ fick definitionen på hållbar utveckling också en ekologisk dimension. Målen för åtgärderna på den internationella arenan är bättre formulerade än unionens egna mål (artikel III-193). De nuvarande

miljöartiklarna behandlades knappast alls i konventet och finns nu införda i oförändrad form i miljöpolitikavsnittet (artikel III-129—131).

Enligt punkt 3 i artikel 3 om unionens mål skall unionen verka för Europas hållbara utveckling som bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö. I punkt 2 i samma artikel sägs det att unionen skall erbjuda sina medborgare en inre marknad där det råder fri och icke snedvriden konkurrens. Eftersom principen om fri rörlighet för varor och en hög miljöskyddsnivå har samma prioritet för unionen på målnivå, är det viktigt att miljö- och hälsomålen går före fri rörlighet för varor i konfliktsituationer, understryker miljöutskottet.

Regeringen utgår i redogörelsen från att de föreslagna ändringarna kan godkännas och att målen inte behöver rivas upp. Trots det vore det enligt miljöutskottets mening av största vikt att i synnerhet resultaten från FN-toppmötet i Johannesburg införlivas i det nya fördraget för att unionens miljöpolitik skall vara trovärdig. Det nya konstitutionella fördraget har också i övrigt siktet inställt på framtiden och en ny förhandlingsprocess torde knappast bli aktuell inom en nära framtid. Därför vore det angeläget att låta de kärnprinciper som redan antagits på den internationella planet ingå i fördraget. De miljöpolitiska målen förefaller ha hamnat på efterkälken jämfört med framstegen i andra substansfrågor. Ett tioårigt ramprogram för hållbara konsumtions- och produktionsmönster hörde till de viktigaste resultaten från Johannesburg. Avsikten med programmet är att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och skadlig naturpåverkan. Bland andra mål man kom överens om kan nämnas en utfasning av skadliga kemikalier till 2020 och en reduktion av förlusten av biodiversitet

fram till 2010. Utskottet anser att dessa åtaganden bör återspeglas i utkastet till konstitution, åtminstone på ett generellt plan, för att unionens miljöpolitik skall kunna betraktas som godtagbar i substanshänseende. Hållbara produktions- och konsumtionsmönster, hushållning med naturresurser och reducering av förlusten av biodiversitet borde höra till målen för unionens miljöpolitik. Dessutom saknar fördragsutkastet ett mål gällande djurens välbefinnande, påpekar utskottet. Enligt protokoll 33 till Amsterdamfördraget skall gemenskapen och medlemsstaterna vid utformning och genomförande av gemenskapens politik i fråga om jordbruk, transport, inre marknad och forskning fullt ut ta hänsyn till djurens välfärd.

Bedömning av de avsnitt i redogörelsen som indirekt påverkar miljön

Utskottet förhåller sig i likhet med regeringen kritiskt till en särskild rådskonstellation för lagstiftning särskilt med hänsyn till att den verksamhet miljørådet i dag bedriver bör kunna fortsätta. Miljørådet fattar vanligen beslut om svåra saker efter ingående förhandlingar där experter är med om att utforma kompromissförslag. Trots det har miljørådet kunnat enas om beslut. Ett lagstiftande råd skulle sannolikt leda till att tjänstemannaberedningen får större utrymme i beslutsfattandet och att lagstiftningsprocessen ytterligare bromsas upp när man försöker avgöra frågorna innan de går till behandling i det lagstiftande rådet.

I övrigt innebär konventets förslag om kvalificerad majoritet i de flesta fall inte någon ändring för miljöpolitikens vidkommande, eftersom så gott som alla miljörättsakter redan nu godkänns med kvalificerad majoritet i ett medbestämd förfarande.

Utskottet understryker att sett ur ett miljöperspektiv har regeringen helt rätt i att beslutsfattandet i första hand bör böttna i s.k. enkel dubbel majoritet (dvs. hälften av medlemsstaterna och hälften av befolkningen). Miljön har varit ett särskilt svårförhandlat kapitel för de nya medlemsstaterna. I en utvidgad union blir beslutsfat-

tandet på miljölagstiftningens område avsevärt besvärligare med en kvalificerad majoritet som kräver tre femtedelar av befolkningen.

Specifika anmärkningar

Miljö- och energibeskattning

Beslut om miljö- och energiskattefrågor kräver i dagsläget enhällighet (artikel III-62 och III-63). Utskottet delar regeringens åsikt att man inom miljö- och energibeskattningen absolut bör övergå till beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet. Kravet på enhällighet har gjort det omöjligt att utnyttja ekonomiska styrmedel för att genomföra miljöpolitiken. Utskottet har ansett (MiUU 5/1997 rd och MiUU 2/2000 rd) att Finland aktivt bör driva på en harmonisering av energibeskattningen. Energiproduktionen är den faktor som mest påverkar klimatförändringen, påpekar utskottet. En hållbar energianvändning kräver definitivt också energibeskattning på gemenskapsnivå.

Miljöbrott

Finland ambition vid regeringskonferensen är enligt redogörelsen att få de områden av brottslighet som skadar unionens allmänna intressen antecknade i en uttömmande förteckning över områden av särskilt grov brottslighet med ett gränsoverskridande inslag (artikel III-172). Miljöbrott skulle höra till dessa områden. Utskottet instämmer i regeringens ståndpunkt och vill understryka hur angeläget det är att miljöbrotten finns med i förteckningen. Också om det finns anledning att vara något förbehållsam till den straffrättsliga befogenhet som överförs på unionen i och med att kravet på exakthet och skarp avgränsning inte uppfylls på alla punkten, kan kategoriseringen av miljöbrott trots allt tillstyrkas. Utskottet har upprepade gånger uttryckt sin oro över bristerna i påföljderna för olagliga utsläpp i synnerhet i Östersjön. Skyddet skulle effektiviseras, särskilt när det gäller föroreningar från fartyg, om EU hade uttryckliga minimibestämmelser för miljöbrott.

Internationella avtal

I fördragsutkastet finns nya bestämmelser om unionens befogenhet att ingå internationella avtal (artikel I-12 respektive III-225—227). Det går att tolka förslaget som att det de facto breddar unionens exklusiva befogenhet avsevärt trots att syftet varit att bibehålla uppdelningen i avtal där unionen har exklusiv befogenhet och avtal där befogenheten är delad. Miljöavtal hör till den senare gruppen, de är med andra ord s.k. blandade avtal. Utskottet understryker att även om det handlar om att göra en teknisk rättelse i en misslyckad formulering, kan det få vittgående, skadliga konsekvenser om korrigeringen inte görs.

Immateriella rättigheter

Artiklarna om den inre marknaden (artiklarna III-14—68) har kompletterats med en rättslig grund för immateriella rättigheter (artikel III-68). De immateriella rättigheterna hör till området med delad befogenhet. Tydlighet och ändamålsenlighet har anförts som motiv till behovet av en egen rättslig grund. Syftet med den nya rättsliga grunden är att möjliggöra åtgärder för att skapa europeiska rättigheter som säkerställer ett enhetligt skydd för immateriella rättigheter och för att upprätta centraliserade system för beviljande av tillstånd, samordning och kontroll. Regeringen kan godkänna den rättsliga grunden med den tekniska korrigeringen att den endast gäller industriella rättigheter och beviljande och registrering av industriella rättigheter. Utskottet är helt överens med regeringen och understryker att den nya rättsliga grunden som den är formulerad i fördragsutkastet kan leda till en med Nicefördraget oförenlig utveckling. Unionens avtalsbefogenheter i fråga om immateriella rättigheter sträcker sig bara till handel med rättigheter men inte till att fastställa innehållet i dem. Patent på liv eller människans genetiska arv kan inte avgöras som en kommersiell fråga. Ett absolut villkor för patentering av DNA och DNA-sekvenser ("patent på liv") är att det finns ett direkt samband med en uppfinning. På denna punkt vill utskottet hänvisa till sitt utlåtande till

ekonomiutskottet (MiUU 3/2000 rd). Artikelns måste definitivt preciseras, menar utskottet.

Energi

Artikel III-157 i fördragsutkastet innehåller en ny rättslig grund för energi. Utskottet poängterar att den rättsliga grunden på intet sätt hindrar att man utnyttjar miljöartiklarna för exempelvis klimatpolitiska ändamål men att den också tillåter rättsakter om energieffektivitet, energisparande och utveckling av energi från nya och förnybara energikällor. Utskottet instämmer i regeringens ståndpunkt att artikeln inte bör tillämpas på energins driftsäkerhet, eftersom frågan hör till medlemsstaternas befogenheter.

Kärnavfall

Regeringen har också skrivit in i sin redogörelse att beslut om placering av kärnavfall inte skall omfattas av energiartikeln. Påpekandet är enligt utskottet viktigt för att det inte skall bli tu tal om saken trots att det i fördragsutkastet inte finns en enda rättslig grund för att ålägga en medlemsstat att ta emot kärnavfall mot sin vilja.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda meddelar utskottet

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt och förutsätter att regeringen under toppmötet aktivt agerar för att

— principen att miljö- och hälsomål utom all fråga går före fri rörlighet för varor i konfliktsituationer inte slopas,

— miljömålen i fördraget preciseras med hållbara produktions- och konsumtionsmönster, hushållning med naturresurser, reducering av förlusten av biodiversitet och djurens välfärd,

— en lagstiftande rådskonstellation i den form konventet föreslagit avvärjs,

— beslutsfattandet skall botten i s.k. enkel dubbel majoritet,

— *besluten om miljö- och energibeskattnings fattas med kvalificerad majoritet,*

— *miljöbrott antecknas i en uttömmande förteckning över områden av särskilt grov brottslighet med ett gränsöverskridande inslag,*

— *bestämmelsen om befogenheterna att ingå internationella avtal preciseras,*

— *den rättsliga grunden för immateriella rättigheter preciseras för att garantera att patent på liv eller människans genetiska arv inte avgörs som en handelspolitisk fråga och*

— *den rättsliga grunden för energi på inga villkor får begränsa användningen av miljöartiklarna exempelvis för klimatpolitiska ändamål och att den inte är tillämplig på beslut om placering av kärnavfall.*

Helsingfors den 16 september 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiisanen /vänst
vordf. Satu Hassi /gröna
medl. Christina Gestrin /sv (delvis)
Hanna-Leena Hemming /saml
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /cent
Antti Kaikkonen /cent
Inkeri Kerola /cent

Kari Kärkkäinen /kd
Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Jukka Roos /sd
Satu Taiveaho /sd
Ahti Vielma /saml
Pia Viitanen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.