

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2001 rd

Statsrådets utredning med anledning av kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 12 oktober 2001 statsrådets utredning med anledning av kommissionens vitbok om styrelseformerna i Europa (E 86/2001 rd) till miljöutskottet för eventuella åtgärder. Den 24 oktober 2001 sände stora utskottet en kompletterande handling i saken, 1.EUE 27.9.2001, till miljöutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultative tjänstemannen Mikko Puumalainen, statsrådets kansli
- lagstiftningsrådet Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- rådet för internationella ärenden Leena Simonen, miljöministeriet
- generalsekreterare Esko Joutsamo, Finlands Naturskyddsförbund rf.

STATSRÅDETS UTREDNING

Förslaget

Kommissionen gav den 25 juli 2001 en vitbok om styrelseformerna i EU. Boken reflekterar över hur unionens politik kunde göras mera konsekvent, demokratisk och föras närmare medborgarna. I boken läggs reformförslag för unionens institutioner samt medlemsstaterna och deras centrala, regionala och lokala myndigheter fram enligt fyra principer: 1) större delaktighet och insyn, 2) utveckling av beslutsprocesser, lagstiftning och verkställighet, 3) unionens insats i ett globalt sammanhang och 4) översyn av politikområdenas och institutionernas prioriteringar. Reformerna kan i första hand genomföras utan ändringar i fördragen.

Vitboken kan även ses som kommissionens bidrag till debatten om unionens framtid.

Regeringens ståndpunkt

Statsrådet ser det som utomordentligt viktigt att goda styrelseformer utvecklas i Europa för att stärka unionens demokratiska legitimitet. Vidare ses vitboken som ett välkommet bidrag till debatten om Europas framtid.

Vitboken har som främsta mål att förstärka gemenskapsmetoden och i det sammanhanget framför allt att se över institutionernas uppgifter och att knyta olika nivåer av medlemsstaternas förvaltning fastare samman med beredningen och verkställigheten av unionens politik. Regeringen ser det som mycket viktigt att gemenskapsmetoden utvecklas mot största möjliga öppenhet och effektivitet och att slutresultatet är en så högkvalitativ lagstiftning som möjligt.

Regeringens preliminära ståndpunkter betraktas mera ingående i samband med utskottets ställningstaganden.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Miljöutskottet menar i likhet med regeringen att det är utomordentligt viktigt att ta fram goda styrelseformer i Europa. Kommissionens vitbok om styrelseformerna i Europa ger en god grund att vidareutveckla saken på, menar utskottet. De särskilt angivna styrelseprinciperna i vitboken — öppenhet, delaktighet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens - bör få brett genomslag i EU:s institutioner. De bör också läggas till grund för debatten om Europas framtid.

Öppenhet

Regeringen lyfter fram en öppen förvaltning som centralt mål för Finland. Öppenhet i detta sammanhang bör förstås dels som handlingsoffentlighet, dels som en öppen arbetskultur i vidare bemärkelse. Regeringen understryker vidare att beredningen av lagstiftningen skall vara så öppen som möjligt och att olika nivåer av medlemsstaternas förvaltning och företrädare för frivilligorganisationerna måste få komma till tals i EU.

Miljöutskottet omfattar regeringens syn. Men i vitboken anges öppenheten framför allt som information om gemenskapens arbete och de beslut som fattas i institutionerna på ett lättillgängligt språk. Insyn i handlingar nämns inte särskilt. Vitboken hänvisar inte heller till artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, där det sägs att alla unionsmedborgare har rätt att ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. På denna punkt kräver förslagen i vitboken komplettering.

Utöver konkreta förslag om information innehåller vitboken en uppmaning till medlemssta-

terna att stimulera den offentliga debatten om EU-frågor. Förslaget är värt att stödja. Utskottet ser också gärna att EU-institutionerna själva tar fram bättre handlingsmodeller för ökad öppenhet.

Miljöutskottet understryker betydelsen av nya former av öppenhet och delaktighet i miljöfrågor. Människor hyser ett växande intresse för miljöfrågor, vilket bevisas av att det inrättats en lång rad internationella och nationella miljöorganisationer. Med tanke på verksamheten i frivilligorganisationer är det nödvändigt med tillgång till information om sådant som behandlas i myndigheterna.

EU och dess medlemsstater har undertecknat en konvention om allmänhetens tillgång till miljöinformation och rätt för allmänheten att delta i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön samt att söka ändring i och få miljöfrågor upptagna till behandling (Århuskonventionen). Utskottet har i samband med behandlingen av de föreslagna direktiven om verkställighet av Århuskonventionen poängterat att också unionens egna institutioner bör förbättra insynen och öppenheten på samma sätt som medlemsstaterna förutsätts göra utifrån konventionen.

Utveckling av regleringen och verkställigheten

I detta sammanhang har miljöutskottet sett på vitbokens förslag om s.k. trepartsavtal och samreglering.

Med trepartsavtal avser vitboken ett förfarande där regionala och lokala myndigheter som utsetts av kommissionen och alla medlemsstater ingår ett gemensamt målavtal (trepartsavtal) om hur målen i EU:s rättsakter skall genomföras. Metoden vore närmast lämpad "för förordningar och direktiv inom områden där regionala och lo-

kala myndigheter, enligt den institutionella eller administrativa uppbyggnaden i medlemsstaterna, är ansvariga för lagstiftningens tillämpning". Miljöpolitiken kunde vara ett lämpligt område att försöksvis införa metoden.

Regeringen intar en öppen hållning till kommissionens förslag, men konstaterar samtidigt att möjligheterna att tillämpa metoden är begränsade.

Enligt vad miljöutskottet har erfarit måste det hos oss lagstiftas särskilt om trepartsavtal. Detta beror i främsta rummet på att viktiga lokala aktörer inom miljölagstiftningen är kommunala myndigheter vars uppgifter enligt grundlagen bestäms i lag. Avtalsförfarandet med regionala och kommunala myndigheter kan knappast heller utsträckas till traditionella myndighetsfunktioner i anknytning till tillståndsförfaranden.

Miljöutskottet förhåller sig med stöd av erhållen utredning reserverat till kommissionens förslag. I vårt rättssystem skulle metoden leda till ökad byråkrati.

För en effektivare verkställighet av lagstiftningen föreslår vitboken också samreglering. Med samreglering förstås en blandning av lagstiftning och åtgärder som vidtas av de närmast berörda så att "regleringens exakta utformning, avvägningen mellan lagstiftning och andra åtgärder och vem som tar initiativet kommer att variera från område till område".

Regeringen menar att samreglering gott kan övervägas när det finns ett klart mervärde i det och det ligger i det allmänna intresset.

Enligt vad miljöutskottet har erfarit kan i stort sett samma synpunkter anläggas på samreglering som på trepartsavtal. Enligt 124 § grundlagen kan uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt ges endast myndigheter. Därmed ställer sig utskottet skeptiskt också till samreglering. Kommissionens syn på olika flexibla metoder att tillämpa lagstiftning kommer sig förmodligen av uppfattningen att gemenskapslagstiftningen i stor skala sätts i kraft i medlemsstaterna genom andra lagar än lagar som stiftats av parlamentet. I Finlands fall är en sådan syn oriktig. Till exempel inom miljölag-

stiftningen sker regleringen huvudsakligen på lagnivå.

Förenklad lagstiftning och ramlagstiftning

Regeringen tillstyrker att EU upprättar ett omfattande program för förenkling av lagstiftningen och i princip också övergår till flexibel ramlagstiftning.

Miljöutskottet omfattar regeringens ståndpunkt. Vad gäller ramlagstiftningen understryker utskottet att öppnare förordningar kunde övervägas i vissa situationer som gör det möjligt att ta hänsyn till nationella särdrag i verkställigheten men som ändå skulle garantera en tillräcklig enhetlighet på gemenskapsnivå. Direktiven bör hålla fast vid sin ursprungliga natur, dvs. ställa målen och lämna besluten om detaljerna till medlemsländerna själva.

Förenklingen av lagstiftningen hänger samman med en förenkling av lagstiftningsprocessen. Beslut med kvalificerad majoritet underlättar och snabbar på beslutsprocessen. Utskottet har uttalat sig för beslut med kvalificerad majoritet i miljöfrågor redan i sitt utlåtande om en utvidgning av räckvidden för beslut med kvalificerad majoritet och samrådsförfarandet till första pelaren och riktlinjerna för miljöbeskattningen inför regeringskonferensen (MiUU 6/1997 rd). Utskottet anser att frågan om utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet bör sättas upp på agendan också för nästa regeringskonferens.

Utöver lagstiftningen behöver förenklas bör det också ses till att den håller en viss kvalitet. Utskottet understryker alldeles särskilt att lagstiftningens miljökonsekvenser bör lyftas fram i enlighet med unionens strategi för en bärkraftig utveckling.

Utlåtande

Miljöutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt i saken kompletterad med anmärkningarna i detta utlåtande.

MiUU 20/2001 rd — E 86/2001 rd

Helsingfors den 11 december 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst

medl. Mikko Elo /sd

Rakel Hiltunen /sd

Marjukka Karttunen /saml

Tarja Kautto /sd

Riitta Korhonen /saml

Esko Kurvinen /saml

Kari Kärkkäinen /kd

Jari Leppä /cent

Rauha-Maria Mertjärvi /gröna

Säde Tahvanainen /sd

Hannu Takkula /cent

Pia Viitanen /sd

Pekka Vilkuna /cent

ers. Raimo Mähönen /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Salme Kandolin.