



Förslag till Rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rättslig prövning i miljöfrågor

Miljödepartementet

2004-01-07

Dokumentbeteckning

KOM (2003) 625 slutlig

Förslag till Rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rättslig prövning i miljöfrågor

Sammanfattning

Med hänvisning till de åtgärder som vidtagits, antagande av direktiv avseende allmänhetens tillgång till miljöinformation och allmänhetens rätt att delta, och de som nu föreslås, ett direktiv avseende tillgången till rättslig prövning och en förordning riktad till EG:s institutioner och organ, anser kommissionen att gemenskapen genom det föreslagna beslutet kan ratificera Konventionen om allmänhetens tillgång till information, deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Av förslaget till beslut framgår att Århuskonventionen godkänns (ratificeras) på gemenskapens vägnar och att rådets ordförande bemyndigas att utse de som skall ha rätt att deponera ratifikationsinstrumenten hos FN:s generalsekreterare. Som förutsättningar vilka möjliggör beslutet om

ratificering nämns bl.a. de implementeringsåtgärder i gemenskapslagstiftningen som vidtagits samt de förslag som kommissionen lägger fram samtidigt med detta beslut.

2003/04:FPM56

1.2 Gällande svenska regler och förslaget effekt på dessa

Förslaget berör främst den EG-rätt som gäller EG:s institutioner och organ.

1.3 Budgetära konsekvenser

För det fall EG-ratificeringen koordineras med medlemsstaternas ratificering skall beslutet inte medföra några ytterligare kostnader för medlemsstaterna.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

I kommissionens förslag till beslut om ratificering av Århuskonventionen hänvisas till de antagna EG-direktiven om tillgång till miljöinformation och rätt till deltagande samt det förslag till direktiv om rätt till rättslig prövning som har lagts fram samtidigt med detta förslag. Vidare hänvisas till det förslag till EG-förordning om Århuskonventionens tillämpning på EG:s institutioner och organ som också har lagts fram av kommissionen. Enligt förslaget till beslut om EG-ratificering möjliggör dessa implementeringsåtgärder att EG ratificerar Århuskonventionen. Direktivet om tillgång till miljöinformation skall vara implementerat i MS senast den 14 februari 2005 och direktiven om rätt till deltagande senast den 25 juni 2005. Det föreslagna direktivet om rätt till rättslig prövning har ännu inte någon fastslagen implementeringstid (enligt kommissionens förslag skall dock direktivet träda i kraft den 1 januari 2005). Av förslaget till beslut framgår emellertid inte att EG avser att avvakta med ratificering av konventionen till dess implementeringstiderna för de aktuella rättsakterna har gått ut. Dessutom finns vissa skillnader mellan Århuskonventionen och de tre direktiven samt förordningsförslaget som kan bli betydelsefulla. Bl.a. ges medlemsstaterna enligt direktivet om allmänhetens tillgång till miljöinformation möjlighet att från direktivets tillämpningsområde undanta sådana organ eller institutioner mot vars avgöranden en medlemsstats grundlag inte medger någon rätt att föra talan. Att det med hänsyn till grundlagsbestämmelser inte går att överklaga exempelvis ett regeringsbeslut att inte lämna ut en handling skulle således inte strida mot EG-direktivet, men kan däremot innebära problem med hänsyn till bestämmelserna i Århuskonventionen. Sverige har problem just i förhållande till den bestämmelsen i konventionen, vilket kan komma att försena en svensk ratificering.

- Kan/bör EG ratificera Århuskonventionen innan tiden för implementering av de direktiv som EG-rättsligt införlivar konventionen på medlemsstats-nivå har gått ut (med mindre än att samtliga medlemsstater redan har fullgod implementering och därmed är oförhindrade att själva ratificera konventionen)?

- Vilka överväganden behöver göras beträffande möjliga skillnader i omfattningen av rättigheter enligt Århuskonventionen respektive kommissionens förslag till förordning om tillämpningen av konventionen på EG:s institutioner och organ?

Några regler beträffande förhållandet mellan, och koordinering av, EG:s och medlemsstaternas ratificering av internationella traktat finns inte i EG-fördraget. Det har dock blivit praxis att EG:s ratificering inte deponeras förrän alla medlemsstater deponerat sina. Kommissionen har vid några tillfällen föreslagit att medlemsstaterna inte skall deponera sina instrument innan alla medlemsstater och gemenskapen samtidigt har möjlighet att göra detta. Vissa rådsbeslut som ger gemenskapen befogenhet att delta i sådana avtal innehåller bestämmelser om detta. När EG i enlighet med dess kompetens ingår internationella avtal blir dessa avtal bindande för gemenskapen och dess medlemsstater. EG-domstolen har vid ett flertal gånger slagit fast att bestämmelserna i sådana internationella avtal utgör en integrerad del av gemenskapens rättsordning i och med att avtalet träder i kraft. Domstolen har även uttalat att internationella avtal som ingåtts av gemenskapen och som brister i överensstämmelse med gemenskapsrätten har företräde framför rättsakter som tillhör gemenskapens sekundärrätt. Av det följer att sekundärrätten så långt som möjligt skall tolkas fördragskonformt, d.v.s. i överensstämmelse med de internationella avtalen. Till skillnad från den svenska synen på internationell rätt (dualistisk), präglas alltså gemenskapsrätten av en monistisk syn på internationella konventioners ställning. EG-ratificering medför således att Århuskonventionen blir gällande EG-rätt även i förhållande till medlemsstaterna. Således bör förfarandet att EG ratificerar först efter att, eller alternativt samtidigt som, medlemsstaterna ratificerar tillämpas även beträffande gemenskapens anslutning till Århuskonventionen. Ett beslut om EG-ratificering av Århuskonventionen innan implementeringstiden för de tre direktiven gått ut förutsätter i vart fall att samtliga medlemsstater redan har implementerat Århuskonventionen, eller har befintlig lagstiftning som i erforderlig utsträckning uppfyller denna. För det fall samtliga medlemsstater redan uppfyller konventionens bestämmelser uppstår inga problem, men om det däremot finns medlemsstater vars lagstiftning i nuläget inte överensstämmer med

Århuskonventionen blir konsekvenserna av EG-ratificering för dessa medlemsstater betydande. I sådana fall kommer EG-ratificeringen i sig uppställa krav på lagändringar i medlemsstaterna trots att den EG-lagstiftning som är en förutsättning för ratificeringen inte medför sådana omedelbara krav.

Sverige bör därför framhålla vikten av att EG:s ratificering av Århuskonventionen koordineras med medlemsstaternas ratificering, samt framföra att EG-ratificering i vart fall inte bör ske innan implementeringstiden för de tre direktiven gått ut.

Sverige har i förhållande till förslaget till förordning om Århuskonventionens tillämpning på EG:s institutioner och organ hävdad att det kan föreligga skillnader mellan förordningen och konventionen beträffande omfattningen av vissa rättigheter som gör det möjligt att ifrågasätta huruvida förordningsförslaget i alla avseenden uppfyller syftet med konventionens bestämmelser. När det gäller dessa möjliga skillnader mellan Århuskonventionen och förslaget till förordning understryker det som ovan anförts angående den legala följderna av EG-ratificering av en internationell traktat vikten av att de implementeringsåtgärder som genomförts till fullo överensstämmer med den internationella traktaten. Eftersom Århuskonventionen alltså kan få företräde framför den förordning som implementerar densamma på gemenskapsnivå kan eventuella skillnader emellan bli mycket betydelsefulla. Detsamma gäller för eventuella skillnader mellan Århuskonventionen och direktiv som implementerar Århuskonventionen på medlemsstats-nivå.

Sverige bör framföra nödvändigheten av noggrann och utförlig juridisk analys beträffande överensstämmelsen mellan Århuskonventionen och de EG-rättsliga implementeringsåtgärderna och följderna härvid av EG:s ratificering av konventionen. I detta sammanhang kan även möjligheten av en till ratificeringsdokumentet fogad reservation eller förklaring övervägas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga medlemsstater har undertecknat Århuskonventionen och några har också ratificerat den. Medlemsstaternas närmare ståndpunkter i förhållande till förslaget om EG-ratificering är i nuläget inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

I nuläget inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

2003/04:FPM56

Inga remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådets miljöarbetsgrupp under återstoden av 2003. Arbetet kommer att fortsätta under 2004.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 175.1 i EG-fördraget. Beslut fattas med kvalificerad majoritet efter hörande av Europaparlamentet i enlighet med artikel 300.2 och 3.