



Innst. S. nr. 22

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen

St.prp. nr. 81 (2001-2002)

Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon av 25. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Konvensjonen gir enhver rettigheter til miljøinformasjon fra det offentlige, og gir enhver rett til å påvirke beslutningsprosessene innenfor miljøområdet, og gir samtidig enhver tilgang til rettsmidler i forhold til miljøinformasjon.

Norge undertegnet konvensjonen 25. juni 1998. Per i dag har 40 stater undertegnet konvensjonen og 22 stater ratifisert. Konvensjonen trådte i kraft 30. oktober 2001.

I og med at konvensjonen nødvendiggjør lovendring, er Stortingets samtykke til ratifikasjon nødvendig i medhold av Grunnlovens § 26 annet ledd. Miljøvern-departementet fremmer en egen odelstingsproposisjon med ny miljøinformasjonslov, som delvis er en gjennomføring av Århuskonvensjonen: Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.

Formålet med konvensjonen er å bidra til å sikre allmennhetens rett på tilgang til miljøinformasjon, deltakelse i beslutningsprosesser, og adgang til klage og domstolsprøving i saker som vedrører miljøet, for at allmennheten på denne måten kan bidra til å fremme et miljø som sikrer helse og trivsel og en bærekraftig utvikling. Konvensjonen stiller konkrete krav til hvordan disse rettighetene skal sikres.

Konvensjonen gir allmennheten rett til å få tilgang til miljøinformasjon som offentlige myndigheter besitter, med mindre særskilt angitte grunner legitimerer unntak. Det stilles krav til saksbehandlingen ved allmenn-

hetens begjæring om miljøinformasjon, herunder frister for svar og begrunnelse ved eventuelt avslag på informasjon.

Konvensjonen stiller videre krav om at offentlige myndigheter innehar oppdatert informasjon om miljøtilstanden og aktiviteter som i vesentlig grad kan påvirke miljøet. Slik informasjon skal gjøres lett tilgjengelig for allmennheten, bl.a. i elektronisk form. Det må etableres ordninger som sikrer at myndighetene får informasjon om aktiviteter med miljøvirkninger. Sentrale myndigheter skal jevnlig publisere rapporter om miljøsituasjonen i landet.

Allmennheten gis også en rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser som har vesentlig betydning for miljøet. Dette gjelder både i tilknytning til godkjenning av konkrete aktiviteter og ved utformingen av regelverk, planer og programmer. Allmennheten skal på et tidlig tidspunkt i beslutningsprosessen bli informert og skal gis en reell mulighet til å uttale seg om aktiviteten, regelverket osv. før endelig beslutning treffes.

Allmennheten skal ifølge konvensjonen ha adgang til klage og domstolsprøving av vedtak knyttet til rettighetene omtalt ovenfor og adgang til klage og domstolsprøving for å bestride handlinger og unnlater ser begått av privatpersoner og offentlige myndigheter i strid med nasjonal miljølovgivning.

Statene skal på ulike måter samarbeide for å gjennomføre konvensjonen. De skal rapportere om nasjonale tiltak som iverksettes for å gjennomføre konvensjonens bestemmelser, og skal sammen føre tilsyn med at konvensjonen overholdes.

Proposisjonens kapittel 3 forklarer nærmere bakgrunnen for konvensjonen. Det nevnes blant annet at en viktig drivkraft bak arbeidet med Århuskonvensjonen har vært ønsket om å bidra i demokratiseringsarbeidet i Sentral- og Øst-Europa og Sentral-Asia. Tanken har vært at styrkingen av de demokratiske rettighetene på miljøområdet kan bidra til en generell styrking av de demokratiske strukturene i disse statene.

En komité med deltakelse fra signatarstatene og berørte mellomstatlige og ikke-statlige organisasjoner (hovedsakelig miljøorganisasjoner), forbereder nå ulike tiltak for gjennomføring og oppfølging av konvensjonen, bl.a. et rapporteringssystem, en mekanisme for å sikre etterlevelse av konvensjonen, samt et internasjonalt regelverk for elektroniske utslippsregistre til bruk for å spre miljøinformasjon.

Konvensjonen inneholder en fortale, 22 artikler og to vedlegg som utgjør en integrert del av konvensjonen. Århuskonvensjonens bestemmelser kan deles i fem grupper:

1. Fortale og innledende bestemmelser (artikkel 1-3).
2. Bestemmelser om allmennhetens tilgang til miljøinformasjon fra offentlige myndigheter og offentlige myndigheters plikt til å samle inn og gå aktivt ut med slik informasjon (artikkel 4 og 5).
3. Bestemmelser om allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosesser knyttet til aktiviteter av en viss betydning for miljøet (artikkel 6), og deltakelse ved utarbeidelsen av planer, programmer, strategier og rettslig bindende regler vedrørende miljøet (artikkel 7-8).
4. Bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøving av vedtak knyttet til rettighetene omtalt ovenfor, og adgang til klage og domstolsprøving for å bestride handlinger og unnlaterse begått av privatpersoner og offentlige myndigheter i strid med nasjonal miljølovgivning (artikkel 9).
5. Bestemmelser av prosessuell og institusjonell art (artikkel 10-22).

Kapittel 4 i proposisjonen har en nærmere gjennomgang av hovedinnholdet i de enkelte bestemmelsene.

Norge har ligget i forkant internasjonalt når det gjelder å gi allmennheten offentlig informasjon og mulighet for å delta i offentlige beslutningsprosesser. Prinsippet om allmennhetens rett til miljøinformasjon ble i 1992 grunnlovfestet, og allmennhetens rett til deltakelse er en viktig premiss som inngår i de fleste regelverk på miljøområdet.

Det finnes en rekke regler og ordninger som skal fremme allmennhetens tilgang til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser. Offentlighetsprinsippet og regelverkene som stiller krav om offentlig høring bidrar til informasjonsspredning og deltakelse. Offentlighetsloven, forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, forurensningsloven og utredningsinstruksen er gode eksempler.

Reglene i artiklene 4 og 6-9 i Århuskonvensjonen er av en slik art at de må særlig gjennomføres ved lov eller forskrift fordi reglene gir borgerne klare rettigheter. I det alt vesentligste er disse forpliktelsene oppfylt ved gjeldende regelverk. Regjeringen har imidlertid kommet til at det er behov for enkelte lovendringer for å bringe norsk rett fullt ut i samsvar med konvensjonens krav på disse punktene. Forslag til slike lovendringer

inngår i Ot.prp. nr. 116 (2001-2002), som gir en grundigere gjennomgang av disse spørsmålene.

Ved å få tilgang til informasjon om offentlige beslutningsprosesser som er i gang og som kan ha betydning for miljøet, vil allmennheten kunne komme med synspunkter og verdifull informasjon til myndighetene. Ved å gi allmennheten muligheten til å klage på avgjørelser som treffes av offentlige myndigheter og å bringe saker som angår miljøproblemer inn for domstolene, gis allmennheten en rolle som aktiv pådriver i miljøspørsmål.

En styrking av fokus på allmennhetens rett til miljøinformasjon og til å delta i beslutningsprosesser, forventes å ha en rekke positive konsekvenser. Informasjon står sentralt i alle former for beslutningsfatning - både i privat og offentlig virksomhet og i husholdningene. Økt kunnskap om miljøforhold og miljøeffekter bidrar til bedre beslutningsgrunnlag både for det offentlige og det private. Riktig miljøinformasjon er nødvendig for at miljøforhold skal bli tillagt vekt i beslutningssituasjoner. Slik informasjon kan for eksempel føre til at etterspørselen dreies over mot mer miljøvennlige produkter. Videre vil bedre informasjon og kunnskap om miljøtilstanden gi bedre grunnlag for befolkningens deltakelse i demokratiske prosesser. Alle disse forholdene vil bidra til mindre skade på miljøet.

Ved å ratifisere Århuskonvensjonen og delta i det internasjonale arbeidet under konvensjonen, vil Norge kunne gi et viktig bidrag til demokratiseringsprosessen i Sentral- og Øst-Europa og Sentral-Asia.

Det ventes ikke at konvensjonen vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for det offentlige. Allmennhetens rettigheter følger allerede i hovedsak av gjeldende lovverk, og det forventes ikke at Århuskonvensjonen i seg selv vil bidra til særlig økt administrativ byrde.

Konvensjonen krever bl.a. at partene skal sikre at offentlige organer innehar og oppdaterer miljøinformasjon som er relevant i forhold til deres funksjoner og legger til rette for at allmennheten skal få tilgang til denne informasjonen.

Når det gjelder kommuner og fylkeskommuner vil gjennomføring av konvensjonen på dette punkt kunne føre til noe økte utgifter. Det er først og fremst sammenstilling og tilgjengeliggjøring av informasjonen som vil medføre økt arbeid i den grad systemet for dette ikke finnes fra før. Kommunens plikter vil være begrenset til å inneha og gjøre tilgjengelig miljøinformasjon som er relevant i forhold til kommunens funksjoner, og ikke til dens geografiske område.

Norge må på linje med de andre deltakende stater bidra med et mindre årlig beløp til dekning av kostnader ved deltakelse i konvensjonens organer. Disse utgiftene vil bli dekket over Miljøverndepartementets budsjett.

Uten at det følger som en plikt etter konvensjonen, oppfordres partene til å bidra til ulike aktiviteter for informasjonsspredning og kompetanseoppbygging på de områder konvensjonen omhandler. Det gjelder sær-

lig aktiviteter i statene i Sentral- og Øst-Europa og Sentral-Asia. Norge bidrar allerede til slik støtte, både gjennom ECEs organer og andre mellomstatlige og ikke-statlige organisasjoner som er aktive og kompetente på disse områdene.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Haakon Blankenborg, lederen Thorbjørn Jagland, Jens Stoltenberg og Gunhild Øyangen, fra Høyre, Julie Christiansen, Inge Lønning, Oddvard Nilsen og Finn Martin Vallersnes, fra Fremskrittspartiet, Morten Høglund og Christopher Stensaker, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen og Bjørn Jacobsen, fra Kristelig Folkeparti, Jon Lilletun og Lars Rise og fra Senterpartiet, Åslaug Haga, mener målene i Århuskonvensjonen er viktige og demokratifremmende. Komiteen mener det er et generelt behov for å sikre allmennhetens rett på tilgang til miljøinformasjon, deltakelse i beslutningsprosesser og mulighet til å klage og prøve miljøraker for en domstol.

Komiteen vil understreke Århuskonvensjonens betydning for demokratiutvikling i tidligere diktaturstater som tradisjonelt har vært svært lukkede i forhold til informasjon til egen befolkning. Komiteen har forhåpninger til at iverksetting av formålene i Århuskonvensjonen vil gi borgerne, i alle land som slutter seg

til konvensjonen, en større mulighet til å delta i demokratiske prosesser knyttet til miljørelaterte spørsmål og dermed få større innflytelse over egen hverdag.

Komiteen tar til etterretning at konvensjonen vil innebære nye krav til kommuner og fylkeskommuner som igjen kan innebære økte utgifter for disse. Komiteen mener prinsipielt at slike økte utgifter, når de er et resultat av statlige vedtak, bør dekkes av staten.

UTTALELSE FRA ENERGI- OG MILJØKOMITEEN

Energi- og miljøkomiteen uttaler i brev av 7. november 2002:

"Energi- og miljøkomiteen viser til utenrikskomiteens foreløpige utkast til innstilling angående Århuskonvensjonen, datert 6. november 2002, - og har ingen ytterligere merknader."

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og ber Stortinget gjøre følgende

v e d t a k :

Stortinget samtykker i at Norge ratifiserer en konvensjon av 25. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen).

Oslo, i utenrikskomiteen, den 11. november 2002

Thorbjørn Jagland
leder

Morten Høglund
ordfører

Åslaug Haga
sekretær