

## Miljöutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter**

**Till förvaltningsutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jaska Siikavirta, finansministeriet
- lagstiftningsdirektör Riitta Rönn, miljöministeriet
- utvecklingsdirektör Juho Korpi, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Pekka Kemppainen, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Leena Westerholm, jord- och skogsbruksministeriet
- justitieråd, juris doktor Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomare Jaakko Kellosalo, Vasa förvaltningsdomstol
- direktör Raija Aaltonen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- direktör Olli Madekivi, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- direktör Janne Kärkkäinen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Karelen
- direktör Jonas Liimatta, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Österbotten
- landskapsdirektör Pentti Mäkinen, Landskapsförbundet i Södra Savolax
- landskapsdirektör Kaj Suomela, Österbottens förbund
- planeringsdirektör Heikki Saarento, Egentliga Finlands förbund
- miljödirektör Leena Tuuri, Uleåborgs stad
- stadsdirektör Jukka-Pekka Ujula, Borgå stad
- biträdande stadsdirektör Hannu Penttilä, Vanda stad
- jurist Minna Mättö, Finlands Kommunförbund
- jurist Marko Nurmikolu, Finlands Kommunförbund
- expert Satu Räsänen, Finlands näringsliv rf
- expert Heidi Lettojärvi, Finsk Energiindustri rf

## Utlåtande MiUU 24/2018 rd

- jurist Jenny Fredrikson, Centralförbundet för Fiskerihushållning
- näringsdirektör Marko Mäki-Hakola, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- miljöjurist Pasi Kallio, Finlands naturskyddsförbund rf
- verksamhetsledare Markku Marttinen, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf
- juridisk rådgivare Raija-Leena Ojanen, WWF Finland
- professor (emeritus) Vesa Majamaa
- professor (emerita) Eija Mäkinen
- professor Tapio Määttä.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Savolax
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- Helsingfors stad.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmänt*

Syftet med propositionen är att genomföra överföringen av uppgifter till landskapen och Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet med anledning av vård- och landskapsreformen (RP 15/2017 rd). Utskottet behandlar propositionen utifrån sitt ansvarsområde, det vill säga med fokus på lagstiftningen om miljö och naturresurser.

Tillstånds- och tillsynsmyndigheten föreslås ta över alla de viktigaste myndighetsuppgifter som regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna i nuläget sköter enligt olika miljölagar. I uppgifterna inom miljöområdet ingår de uppgifter som i dag handhas av regionförvaltningsverken och av närings-, trafik- och miljöcentralerna i enlighet med miljöskyddslagen, vattenlagen, avfallslagen, naturvårdslagen, lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning, lagen om skyddande av byggnadsarvet samt av uppgifter i enlighet med vissa andra miljöbestämmelser. Landskapen ska ta över de uppgifter som inom miljöministeriets ansvarsområde sammanhänger med planeringssystemet för områdesanvändningen och uppgifterna i samband med främjande av kommunplanläggningen samt vissa uppgifter i samband med understöd och rättestöd för bostadsproduktion, och likaså vattenvårdsuppgifterna och de regionala uppgifterna inom havsvården och uppgifterna som avser främjande av skyddet av naturens mångfald samt vissa uppgifter enligt terrängtrafiklagen, lagen om friluftsliv och lagen om specialskydd för Kyrö älv samt vissa andra lagar. Utskottet ser positivt på att uppgifterna i princip ska fördelas på så sätt att landskapen svarar för främjande och utveckling medan den statliga tillstånds- och tillsynsmyndigheten handlägger tillstånds- och tillsynsärenden som kräver juridisk prövning. Men det finns en del undantag som kräver en närmare granskning av huruvida bestämmelserna är lämpliga, så som utskottet föreslår nedan.

Utskottet ställer sig bakom förslaget att en enda myndighet på riksplanet ska ha behörighet i fråga om miljötillstånd. Den här lösningen gör det också möjligt att ta fram handlingsmodeller enligt

## Utlåtande MiUU 24/2018 rd

den länge eftersträlvade principen om samservice. Miljölagstiftningen har långsiktigt utvecklats i den här riktningen och lösningen bidrar till uppkomsten av avgörandepraxis och rutiner som är samordnade på riksnivå. Dagens system med fyra självständiga statliga tillståndsmyndigheter och 13 tillsynsmyndigheter har inte alltid ansetts bidra till en samordnad avgörandepraxis. Med en enda myndighet blir det möjligt att effektivare säkerställa den kompetens och de resurser som behövs, vilket kan leda till att behandlingstiderna blir kortare och tolkningen samordnas samtidigt som besluten blir mer förutsebara och håller högre kvalitet.

Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska ha rikstäckande behörighet och också ha ett verksamhetsställe i varje landskap. Avsikten är att bestämmelser om verksamhetsställena ska utfärdas genom förordning. Utöver detta kan myndigheten ha arbetsställen som bestäms i arbetsordningen.

Utskottet välkomnar också sammanslagningen av uppgifterna kring prövning av och tillsyn över miljötillstånd i och med reformen. Den rentav största fördelen med reformen när det gäller miljöförvaltningen kan anses vara att tillstånds- och tillsynsuppgifterna med anknytande kompetens centraliseras till en och samma rikstäckande myndighet. Det innebär att den bästa expertisen finns tillgänglig för aktuella ärenden som handläggs och den vägen garanteras också kvaliteten på besluten på lång sikt. Samtidigt intensifieras samarbetet mellan tillstånds- och tillsynsfunktionerna inom miljöområdet i fråga om förhands- och efterhandstillsynsuppgifterna. Informationsflödet blir effektivare och behovet att begära myndighetsutlåtanden minskar. Detta bidrar till effektiviteten. Utskottet påpekar att resurserna för och omfattningen av efterhandstillsynen inom miljöskyddet är en fråga som aktualiserats upprepade gånger de senaste åren, så det finns ett särskilt behov att omstrukturera tillsynen så att den blir effektivare.

De viktigaste ändringarna i och med reformen gäller organiseringen av statens och landskapens myndighetsuppgifter, så konsekvenserna för kommunerna blir ganska små. I den nya organisationen kommer tillstånds- och tillsynsmyndigheten, landskapen och kommunerna att ha hand om uppgifter som gäller miljö och naturresurser. Samarbetet mellan dessa myndigheter är en central förutsättning för att genomförandet av reformen ska lyckas. Utskottet lyfter fram behovet av kraftiga satsningar på att etablera nya slags samarbetsformer i den nya förvaltningsstrukturen.

Inga ändringar föreslås i innehållet i miljölagstiftningen, det vill säga de materiella bestämmelserna. Trots det är förvaltningsreformen omfattande. Den nya tillstånds- och tillsynsmyndigheten ska vara en ny typ av rikstäckande myndighet, så effektiviteten i och kvaliteten på beslutsprocesserna kommer att vara beroende av hur myndigheten är organiserad internt och hur uppgifterna är ordnade. Även om de föreslagna ändringarna till stor del är tekniska kommer miljöförvaltningen att omstruktureras betydligt när uppgifterna överförs till landskapen och den nya myndigheten. Det är därför förståeligt att den massiva omställningen väcker frågor om konsekvenserna. Utskottet anser att de indirekta konsekvenserna av reformen i huvudsak kommer att bli positiva, såsom samordnad avgörandepraxis, effektiv verksamhet och centraliserad expertis. Ändringen kräver dock proaktiva förfaranden inom myndigheten för att samordna olika uppgiftshelheter och se till att tillståndsprocesserna är transparenta. Eftersom både landskapens och tillstånds- och tillsynsmyndighetens organisation och interna beslutsförfaranden kommer att avgöras först i deras förvaltningsstadgor och arbetsordningar är det till viss del svårt att förutsäga vilka konsekvenser propositionen kommer att få.

## Utlåtande MiUU 24/2018 rd

### *Bevakning av allmänt intresse med avseende på miljön i miljöskydds- och vattenhushållningsärenden*

Utskottet påpekar att det i ett utkast som varit på remiss föreslås att Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet får en enhet med uppgift att bevaka allmänintresset i miljöärenden. Enheten skulle också ha haft rätt att i första skedet överklaga beslut som Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet fattar med stöd av miljölagarna. I propositionen står det att man under den fortsatta beredningen också övervägde ett system där opartiska ombudsmän skulle ha bevakat allmänintresset. Enhetens och ombudsmännens uppgifter skulle i viss mån ha överlappat varandra i förhållande till miljöområdet och att förse enheten med tillräcklig sakkunskap skulle ha krävt avsevärda resurser i förhållande till dess storlek och uppgifter. Med beaktande av den principiellt svåra frågan om myndighetens rätt att söka ändring i sina egna beslut ledde dessa omständigheter till att bevakningen av allmänintresset organiserades i enlighet med förslaget på så sätt att myndigheten inte har rätt att i första skedet överklaga sina egna beslut. I detaljmotiveringen i propositionen anser regeringen att det från grundlagssynpunkt är en godtagbar lösning att tillstånds- och tillsynsmyndigheten ges i uppgift att bevaka allmänintresset. Med tanke på systemets godtagbarhet har det betydelse om det nya systemet har kvar det nuvarande systemets goda sidor, exempelvis att synpunkterna från den myndighet som bevakar allmänintresset är öppna för insyn. I det föreslagna nya myndighetssystemet ska de allmänna intressena företrädesvis utredas på tjänstens vägnar och vägas mot varandra i tillståndsförfarandet på det sätt som deras allmänna betydelse kräver.

Miljöutskottet påpekar att det är grundlagsutskottet som ska analysera förenligheten med grundlagen och att utlåtandet i frågan ännu inte finns tillgängligt. Om grundlagsutskottet kommer med anmärkningar kommer förvaltningsutskottet att beakta eventuella lagändringsbehov i sitt betänkande.

Miljöutskottet granskar frågan utifrån sitt eget behörighetsområde. Frågan om besvärsmätt har behandlats i stor omfattning under utfrågningen av sakkunniga. Enligt 6 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen (586/1996) har en myndighet besvärsmätt på grundval av stadgande i lag eller om besvärsmätten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka. I miljölagstiftningen brukar frågan om myndigheternas rätt att söka ändring avgöras genom en explicit lagbestämmelse. Men en situation där en myndighet söker ändring i sitt eget beslut måste skiljas åt från rätten för en myndighet att söka ändring i ett beslut fattat av en annan myndighet.

Utskottet påpekar att allmänintresset inte går att reducera till de intressen som enskilda aktörer har, utan det avser någonting odelbart som är bra för samhället. Allmänt intresse är heller inget entydigt begrepp utan innebörden varierar i olika lagar. Egentligen borde man därför tala om allmänna intressen i pluralis, fastän det etablerade begreppet i lagstiftningen är singular. Vid sidan av enskilda intressen är miljöprojekt kopplade till en lång rad olikartade allmänna intressen som är tryggade i olika lagar. I fråga om många projekt talar en del av de allmänna intressena för att projektet ska tillåtas medan andra är av den typen att de antingen hindrar genomförandet av projektet eller begränsar det. Ofta står ekonomiska intressen och skyddsintressen mot varandra.

Hur mångfacetterat allmänintresset är beskrivs av följande exempel på olika former av allmänintresse. Allmänna intressen enligt vattenlagen kan exempelvis gälla miljöskydd (bekämpning av föroreningar), hälsoskydd, skydd av trivsln i omgivningen, skydd av naturvärden (skyddsområ-

## Utlåtande MiUU 24/2018 rd

den, ställen där vissa arter förekommer, sällsynta arter och deras genom), tryggande av allmänintresset i fiskerifrågor (vandringsfisk, bevarande av den genetiska mångfalden), tryggande av intresset med avseende på rekreation (fiske och öppna farleder med tanke på paddlingsrutter), skydd av kultur (värdefulla byggnader och grupper av byggnader såsom kraftverkskonstruktioner med anknytning till industrialiseringen, fornminnen), landskapsvård och planering av markanvändningen. Allmänna intressen som stöder projekt kan exempelvis anknyta till energiproduktion, översvämningsskydd, dammsäkerhet, trafik (broar och trafikleder), vatten och avlopp, marktorrläggning och rekreation (höjning av vattenståndet i sjöar lokalt eller regionalt). Exempelvis behövs det för gruvsdrift ofta tillstånd för vattenhushållning och då blir det vid tillståndsprövningen aktuellt att bedöma projektets betydelse för industripolitiken, råvaruförsörjningen och sysselsättningen. Försvar och försörjningsberedskap är likaså typiska allmänna intressen.

Hur man ser på de allmänna intressena vid tillståndsprövningen beror på innehållet i den tillämpliga lagstiftningen. Beaktandet av allmänintresset ingår alltså i villkoren för att bevilja tillstånd och det bygger på juridisk prövning. Utifrån vattenlagen (3 kap. 4 § 1 mom. 2 punkten) ska avgörandet bygga på en jämförelse av intressen, det vill säga att tillstånd ska beviljas för ett projekt om projektet medför sådan nytta för allmänna eller enskilda intressen som är avsevärd i förhållande till de förluster som det medför för sådana intressen. Enligt 49 § i miljöskyddslagen ska miljötillstånd beviljas om det inte medför några sådana konsekvenser för allmänna och enskilda intressen som nämns i paragrafen.

Utskottet påpekar att miljölagstiftningen bygger på exceptionellt flexibla normer. Det är också mycket vanligt att miljötillstånd inte är en fråga om antingen eller. Ofta kan till exempel partiellt tillstånd med strikta villkor beviljas. Tillstånds- och tillsynsmyndigheten ska i sina beslut beakta alla divergerande intressen som har betydelse i ärendet. Det faktum att den statliga myndighet som ska bevaka allmänintresset inte föreslås få rätt att överklaga sina egna beslut i det första skedet framhäver vikten av att de allmänna intressena vägs in i beslutsprövningen och att beslutsprocessen är transparent. I miljöärenden är i regel ett flertal parter involverade, vilket många gånger gör frågorna komplexa och kontroversiella. Det innebär att kraven och förväntningarna på att besluten ska vara rättvisa och oberoende ofta är höga.

Följaktligen understryker utskottet att det här inte är någon enkel fråga. Bevakningen av allmänintresset innebär heller inte alltid att det rör sig om ett skyddsintresse, utan det kan till exempel vara fråga om översvämningsskydd eller försörjningsberedskap. Målet att olika allmänna intressen ska beaktas mycket tidigt i tillståndsprocessen kan leda till att intressena blir bättre beaktade, eftersom de ofta kan vägas in via olika tillståndsvillkor. Om hörandet infaller så tidigt som möjligt och olika frågor utreds grundligt kan slutresultatet med avseende på en djupgående integrering av miljömålen bli bättre än om rätten att överklaga gäller först i slutskedet. Med tanke på förutsebar myndighetsverksamhet och ett enkelt och tydligt system har det också setts som problematiskt om den myndighet som fattat beslutet kan söka ändring i sitt eget beslut. Tillstånds- och tillsynsmyndigheten är ett ämbetsverk av helt ny typ som inte kan jämföras med något annat befintligt ämbetsverk. Om myndigheten fick en enhet med rätt att överklaga beslut skulle enhetens kompetens med avseende på bredd och djup givetvis inte överskrida kvaliteten på tillståndsprövningen i en kollegial sammansättning. Enheten skulle i vilket fall som helst fungera som en sista

## Utlåtande MiUU 24/2018 rd

utväg att ingripa i ärenden. Utskottet anser ändå inte att resursargumenten är det väsentliga utan snarare frågan om huruvida allmänintresset på tillbörligt sätt blir beaktat i systemet.

Utskottet noterar vidare att rätten att söka ändring enligt förslaget i övrigt ska vara omfattande på samma sätt som nu. Enligt föreslagna 191 § i miljöskyddslagen och 15 kap. 2 § i vattenlagen ska ändring i tillstånds- och tillsynsmyndighetens beslut kunna sökas av den kommun där verksamheten är placerad och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten där. Samma skyldighet och rättighet ska tillkomma kommunerna inom det område som påverkas av verksamheten och de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna i området, om verksamhetens miljökonsekvenser uppträder i området. Enligt 191 § i miljöskyddslagen har också myndigheter som bevakar allmänt intresse i ärendet besvärsmätt. Enligt 15 kap. 2 § i vattenlagen tillkommer besvärsmätten också i vattenlagens 11 kap. 9 § avsedda myndigheter som bevakar allmänt intresse i ärendet. Utifrån de här paragraferna kan till exempel ett landskap ha rätt att överklaga ett beslut enligt vattenlagen och miljöskyddslagen i de situationer där landskapet sköter sina lagfästa uppgifter som gäller att bevaka allmänintresset. Överklagandet kan gälla exempelvis uppgifter inom fiskerihushållningen enligt lagen om fiske, uppgifter inom översvämningsskyddet enligt lagen om hantering av översvämningsskador eller uppgifter i enlighet med lagen om vattenförvaltnings- och havsförvaltningen.

Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska ha rätt att söka ändring i andra myndigheters beslut, det vill säga myndigheten ska bevaka allmänintresset och kunna överklaga till exempel Säkerhets- och kemikalieverkets beslut om gruvtillstånd. Inga ändringar föreslås i andra aktörers, såsom miljöorganisationers, rätt att söka ändring.

Sakkunniga har kraftfullt lyft fram att besvärsmätten för myndigheter som bevakar allmänintresset över lag ses som en viktig del av förvaltningsprocessens grundläggande struktur och i sista hand som en garanti för att divergerande samhälleliga intressen tillgodoses som ett led i laglighetskontrollen av förvaltningen och i ett effektivt genomförande av EU-rätten. Eftersom bestämmelserna i miljölagstiftningen är flexibla förekommer det ofta i beslutsprocesserna juridiskt flertydiga situationer där man måste ta ställning dels till det inbördes förhållandet mellan de tillämpliga lagarna, dels till vilken relativa vikt de olika målen bakom dem ska tillmätas. Av hävd har besvärsmätten ansetts säkerställa att olika samhälleliga intressen tillgodoses som ett led i tillsynen över en lagbunden förvaltning.

Tillstånds- och tillsynsmyndigheten har ansetts behöva besvärsmätt också därför att myndigheten företräder allmänintresset, vars talan inte nödvändigtvis förs av någon annan. Miljöorganisationerna har också upplevt att de fakta som lagts fram av de myndigheter som bevakar allmänintresset har bidragit till att organisationerna har kunnat föra sin egen talan. Övriga myndigheters, såsom museiverkets och trafikmyndigheternas, rätt att söka ändring är avgränsad till den sektor som bestäms av deras lagfästa uppgift och är därför snävare. Sakkunniga har också påpekat att NTM-centralerna i den nuvarande förvaltningsstrukturen har utnyttjat sin rätt att överklaga regionförvaltningsverkens beslut i måttlig utsträckning och att frågan därför inte är så betydande till sin omfattning. De besvär som anförts har lett till resultat, vilket visar att de har varit behövliga.

Att Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet saknar besvärsmätt när det gäller dess egna beslut kan också inverka på innehållet i överklaganden från andra aktörer, står det i propositionsmotiven. Om parterna och frivilligorganisationerna i sina överklaganden mer än tidigare ställer krav som

## Utlåtande MiUU 24/2018 rd

bygger på allmänintresset kan domstolen få mer arbete med att undersöka och utreda kraven. Detta kan eventuellt också öka antalet fall där begäran om utlåtanden riktas till Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Med hänvisning till argumentationen ovan ser utskottet den valda lösningen utan besvärsmöjlighet som möjlig, förutsatt att beslutsprocessen organiseras på så sätt att de allmänna intressena identifieras, bedöms och effektivt beaktas så som lagstiftningen kräver. Detta bör ske öppet och transparent på så sätt att de anknytande dokumenten finns tillgängliga som underlag för eventuella senare överklaganden från andra aktörer eller för kontroll av information. Det är viktigt att dokumenten finns tillgängliga när besluten ska överklagas. Dokumenten kommer också till nytta i tillståndsförfarandets slutfas, till exempel när verksamhetsutövaren ska lämna bemötande enligt miljöskyddslagen eller förklaring enligt 11 kap. 8 § i vattenlagen. I samband med utformningen av interna förfaranden och upprättandet av arbetsordning bör detta ägnas särskild uppmärksamhet för att de synpunkter som avser det allmänna intresset och laglighetsövervakningen ska bli beaktade på ett genomskinligt och oberoende sätt, med hänsyn till miljöärendenas art och de intressekonflikter som ofta förekommer i utgångsläget. Dessutom bör bestämmelserna om beslutssammansättningen garantera att den expertis som behövs är involverad så som utskottet föreslår nedan. Det behövs också särskild uppföljning av hur de olika synpunkterna med anknytning till bevakningen av allmänintresset blir beaktade.

Utskottet framhåller att Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet kommer att spela en central roll när det gäller att garantera rättssäkerheten i förvaltningsärenden och att bevaka allmänintresset inom alla sektorer. Här har de sakkunniga som hörts i miljöutskottet i synnerhet lyft fram betydelsen av frågor kring bevakningen av allmänintresset med avseende på miljön. Miljöutskottet föreslår följaktligen att förvaltningsutskottet ändrar 1 § i lagförslag 42 om Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet på ett sätt som särskilt framhäver myndighetens uppgifter som bevakare av allmänintresset.

### *Bestämmelserna om beslutssammansättning och insyn i beslutsförfarandet*

Enligt 9 § 2 mom. i lagförslag 42 om Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska ärenden som hör till någon av myndighetens sektorer i enlighet med sektorns eller verksamhetsenhetens arbetsordning avgöras av respektive sektordirektör eller av en annan tjänsteman, om inte något annat har föreskrivits. Myndighetens generaldirektör ska inte ha någon allmän rätt att överta ärenden för att avgöra dem om de enligt lagen omfattas av till exempel någon sektordirektörs beslutanderätt.

Enligt 22 § i lagförslaget om myndigheten ska den som bereder eller avgör i 21 § avsedda ärenden ha sådan juridisk, teknisk och naturvetenskaplig sakkunskap som ärendets art förutsätter. Enligt 23 § ska ärendena avgöras på föredragning, enligt huvudregeln antingen i en sammansättning med en avgörare, i en sammansättning med två avgörare eller i en kollegial sammansättning. Omfattande ärenden med betydande miljökonsekvenser och andra konsekvenser ska avgöras i en kollegial sammansättning. Det kan till exempel vara fråga om projekt som kan orsaka betydande utsläpp i vatten eller luft, ärenden som innebär betydande avfallshantering eller bullerolägenheter eller ärenden som är förknippade med ersättningsfrågor. Andra särskilda orsaker kan vara att ett ärende är viktigt från rättslig synpunkt eller med tanke på en parts rättssäkerhet. Också när det är

## Utlåtande MiUU 24/2018 rd

fråga om ett betydande antal parter eller skadelidande kan det förutsättas att ärendet behandlas av en kollegial sammansättning. Utöver detta framhåller utskottet att även projekt med anknytande risk för försämring av betydande naturvärden bör betraktas som ärenden med betydande miljökonsekvenser. De här frågorna går i synnerhet tillbaka på ett behov att se till att allmänintresset beaktas i de situationer där egentligen ingen har till uppgift att föra talan på den här punkten.

Utskottet menar att allmänintresset bäst blir beaktat i tillståndsbesluten om en expert på området deltar i att avgöra ärendena. I arbetsordningen eller på något annat lämpligt sätt behöver det ses till att ärendet avgörs i tillräckligt omfattande sammansättning i de fall där något allmänt intresse, till exempel naturskyddet, lyfts fram i avsevärd utsträckning under beredningen. Miljöutskottet föreslår att förvaltningsutskottet utreder behovet att precisera bestämmelserna om beslutssammansättning.

Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska enligt propositionsmotiven i sin egen verksamhet på tjänstens vägnar utreda omständigheter i anslutning till bevakningen av allmänt intresse, med beaktande av förvaltningens rättsprinciper. Avsikten är att ordna saken via arbetsordningen för miljöområdet genom olika interna förfaranden som ska vara öppna för insyn och göra det möjligt att vid sidan av bevakningen av allmänt intresse genomföra laglighetsövervakningen. Även om det inte föreskrivs om ett internt remissförfarande, ska beaktandet av aspekter som gäller bevakningen av det allmänna intresset i princip ske i skriftlig form inom myndigheten. På detta sätt säkerställs det att uppfyllandet av de lagstadgade förutsättningarna i fråga om tillstånds- och övriga ärenden och synpunkterna på allmänt intresse i full utsträckning integreras i beslutsfattandet och att detta också i efterhand kan verifieras i eventuella besvärssituationer. Skriftlig form behövs i synnerhet på grund av de förpliktelser som följer av EU-lagstiftning som tillämpas vid myndigheten, för att det vid beslutsfattandet ska kunna säkerställas att EU-rätten tillämpas på vederbörligt sätt.

Utskottet understryker att aspekterna på allmänna intressen bör synliggöras för allmänheten, den sökande och besvärsmyndigheterna på lämpligt och effektivt sätt. Detaljerna kring hur detta rent konkret ska ordnas är fortfarande oklara. Utskottet framhåller att det behöver utredas hur de interna förfaranden som nämns i propositionen ska genomföras. Bestämmelserna bör dock vara tillräckligt flexibla för att inte leda till oändamålsenlig administrativ stelhet inom den nya enhetliga myndigheten.

Miljöutskottet föreslår att förvaltningsutskottet undersöker om dels det ovannämnda säkerställandet av bevakningen av allmänintresset genom interna förfaranden, dels tillgodoseendet av parternas rätt att bli hörda enbart kan bygga på myndighetens interna arbetsordning eller praxis, eller om frågan eventuellt bör preciseras i lag eller förordning. Om de ovannämnda interna förfarandena inte garanterar en tillräcklig insyn eller effektiv bevakning av allmänintresset bör man överväga om det finns behov att föreskriva om antingen besvärsrätt för en särskild enhet eller ett organisatoriskt enklare system med ombud, eller om en helt ny möjlighet till intern omprövning.

### *Befogenheterna för landskapen och tjänsteinnehavarna i landskapen*

Enligt propositionen kommer landskapen att ha både myndighetsuppgifter som kräver juridisk prövning och uppgifter som kräver lämplighetsprövning även i miljöärenden och på området för

## Utlåtande MiUU 24/2018 rd

vatten- och fiskerihushållning. Vid beredningen av propositionen var principen att de miljöuppgifter som övertas av landskapen ska föreskrivas i allmänna ordalag på lagnivå som uppgifter för landskapen utan att det exakt specificeras om en viss uppgift som kräver juridisk prövning hör till en tjänsteinnehavare eller inte, eller om uppgiften ska skötas av ett organ. Landskapets förvaltningsstadga ska följaktligen föreskriva om uppgiftsfördelningen och enligt 79 § 3 mom. i landskapslagen tillskriva tjänsteinnehavaren den behörighet som hör till landskapet bland annat i ärenden som gäller tillstånds-, anmälnings-, tillsyns- och förrättningsförfarande.

Utskottet påpekar att regleringssättet i propositionen till viss del inte är samordnat i de olika speciallagarna men att det har varit ett tydligt mål att de uppgifter som kräver juridisk prövning ska handhas av tjänsteinnehavare i landskapet. Att skriva in övertagningsrätten i landskapslagen så som förvaltningsutskottet föreslår i sitt utlåtande (FvUU 3/2018 rd) är en stor ändring som kräver att konsekvenserna noggrant granskas med avseende på det ovannämnda lämpliga regleringssättet.

Miljöutskottet föreslår följaktligen att förvaltningsutskottet justerar 1 kap. 7 § i vattenlagen beträffande myndigheternas allmänna befogenheter på så sätt att de myndighetsuppgifter inom fiskerihushållning och vattenhushållning som med stöd av vattenlagen hör till landskapet ska handhas av en tjänsteinnehavare. Justeringen innebär då att en tjänsteinnehavare ska ta hand om samtliga fiskerihushållningsuppgifter som i vattenlagen föreskrivs för landskapet. Motsvarande bör övervägas i fråga om de lagförslag som gäller ändring av lagen om friluftsliv, ändring av terrängtrafiklagen, ändring av naturvårdslagen samt vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen.

Utskottet påpekar att förvaltningslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet tillämpas på oberoendet i myndighetsverksamheten och offentligheten för myndighetsbesluten.

### *Uppgifterna enligt lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen*

Utskottet noterar att landskapens uppgifter ska inbegripa vattenvård inklusive avgränsning och klassificering av grundvattenområden. De här uppgifterna bygger på hydrogeologiska data och besluten kräver inte juridisk eller politisk prövning. Det rör sig om att lagra naturvetenskapliga data i datasystemet för miljövårdsinformation. Inga förvaltningsbeslut fattas i ärendena. Beredningen av avgränsning och klassificering av grundvattenområden utförs av experter. Den här expertisen kommer att överföras från NTM-centralerna till landskapen i och med regionförvaltningsreformen. Avgränsningen och klassificeringen av grundvattenområden medför inga rättigheter eller skyldigheter för medborgare eller verksamhetsutövare, utan skyldigheterna med avseende på användning och skydd av grundvatten bestäms utifrån den materiella lagstiftningen.

Däremot ska Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ta över uppgifterna kring skyddet av grundvatten, såsom allmän tillsyn över förbudet mot förorening av grundvatten samt beviljande och övervakning av tillstånd enligt miljöskyddslagen och vattenlagen. Tillstånds- och tillsynsmyndigheten ska också ta över naturvårdsuppgifterna och den allmänna tillsynen över efterlevnaden av marktäktlagen. Naturvårdskompetensen behövs också i klassificeringen av grundvattenområden. Enligt föreslagna 10 d § i lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen ska landskapen begära utlåtande från tillstånds- och tillsynsmyndigheten om avgränsningen och klassificeringen av grundvattenområden. I förekommande fall kan myndigheten i sina utlåtanden lyf-

## Utlåtande MiUU 24/2018 rd

ta fram olika omständigheter som gäller skyddet av grundvatten och en konsekvent och samordnad tillämpningspraxis. Utskottet anser att den här befogenhetsfördelningen är motiverad. När landskapen tar över vattenvårdsuppgifterna och de regionala uppgifterna inom havsvården kommer den statliga centralförvaltningens styrande roll att bli mindre, medan självstyrelsen stärks för de landskap som ska svara för skötseln av uppgifterna. Trots detta kommer staten fortfarande att ansvara för det nationella genomförandet av EU:s regelverk.

Med stöd av förslaget till landskapslag ska landskapet i sin förvaltningsstadga bestämma hur uppgifterna inom vattenvården, inklusive grundvattensuppgifterna, och uppgifterna inom havsvården ska fördelas i landskapsorganisationen. Enligt förslaget till lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen ska landskapen samarbeta kring vissa särskilt angivna deluppgifter inom planeringen av vattenvården och havsvården. För ändamålet ska landskapen enligt 8 kap. i förslaget till landskapslag sinsemellan komma överens om samarbetsarrangemangen inom vattenförvaltningsområdena och mellan de landskap som har hand om havsvårdsuppgifter. I förslaget till lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen krävs det att landskapen inom och mellan vattenförvaltningsområdena ska samordna vattenvårdens substans och tidtabeller. Liknande behov av samordning kommer att finnas i de landskap som ska sköta havsvårdsuppgifter. Lagförslaget föreskriver också hur man vid behov kan försäkra sig om att åläggandena enligt EU-direktiven fullgörs inom utsatt tid.

### *Myndigheternas resurser och kvaliteten på tillståndsbesluten*

Som utskottet noterar ovan kan det anses att den rentav största fördelen med reformen när det gäller miljöförvaltningen är att tillstånds- och tillsynsuppgifterna med anknytande kompetens centraliseras till samma rikstäckande myndighet. Modellen med en enda rikstäckande myndighet och sammanföringen av kompetensen i tillstånds- och tillsynsärenden garanterar att den bästa kompetensen finns tillgänglig i varje ärende som är under behandling och leder till intensifierad samverkan mellan tillstånds- och tillsynsfunktionerna inom miljöområdet i fråga om förhands- och efterhandstillsynsuppgifterna.

När det gäller landskapen väcker resursfrågan oro därför att ett flertal samlade uppgifter som i den nuvarande strukturen är centraliserade till en enda myndighet delvis kan komma att skiljas åt i och med reformen. Exempelvis de uppgifter som gäller tillämpningen av EU-lagstiftningen i enlighet med lagen om hantering av risker orsakade av främmande arter sköts i nuläget centraliserat av ett enda regionförvaltningsverk. Enligt lagförslag 143 ska den här i sig snäva uppgiften som kräver sakkunskap skötas av alla landskap.

Enligt 7 § 1 mom. i den föreslagna landskapslagen (RP 15/2017 rd) får organiseringen av landskapets uppgifter, enligt vad som särskilt föreskrivs i lag, samlas på ett eller flera landskap, om det är nödvändigt för att förbättra kvaliteten och tillgången på tjänster, främja tillgodoseendet av språkliga rättigheter eller garantera tillräckliga personalresurser och andra resurser eller tillräcklig särskild expertis som behövs för den berörda uppgiften eller om det är nödvändigt av någon annan motsvarande och grundad anledning.

I den nu aktuella propositionen ingår lagförslag 75 om samarbete mellan landskapen vid skötseln av uppgifter inom fiskerihushållningen och vattenhushållningen. Syftet med lagen är att trygga

## Utlåtande MiUU 24/2018 rd

tillräckliga personalresurser och andra resurser samt särskild expertis som behövs för de uppgifter inom fiskerihushållningen och vattenhushållningen som hör till landskapen samt för landskapets uppgifter i anslutning till användningen och skötseln av vattentillgångar och hanteringen av översvåmningsrisker. Syftet är att se till att de sakkunnigresurser och andra resurser som uppgifterna kräver effektivt står till landskapens förfogande oberoende av administrativa gränser, och att uppgifterna inom fiskerihushållningen och vattenhushållningen kan skötas som en ändamålsenlig helhet vad gäller innehåll och område.

Även följande uppgifter ska enligt propositionen centraliseras. Enligt lagförslag 141 om ändring av lagen om fiske ska landskapet Egentliga Finland ansvara för vissa uppgifter inom fiskerihushållningen i hela landet. Det handlar om fiskerimyndighetens uppgifter inom Finlands ekonomiska zon och bland annat uppgifter i anslutning till registreringen av kommersiella fiskare samt beviljande av, tillsyn över och återkrav av försäkringsstöd för kommersiellt fiske och tillsyn över fiskeriförsäkringsinrättningar. Enligt lagförslag 116 om ändring av dammsäkerhetslagen ska landskapet Kajanaland vara nationell dammsäkerhetsmyndighet. Landskapet Lappland ska ha hand om vissa verkställighetsuppgifter enligt gränsöverskottskommelsen mellan Finland och Sverige. I lagförslag 77 om verkställigheten av vissa gränsvattenöverenskommelser föreskrivs det om vilka uppgifter som ska skötas av de landskap som ligger i det område där överenskommelsen mellan Finland och Ryssland om en avtappningsstadga tillämpas. Landskapet Södra Karelen ska svara för skötseln av de här uppgifterna i samverkan med de övriga landskapen i Saimens och Vuoksens område.

Utskottet ställer sig positivt till centraliseringen av de här uppgifterna. Syftet är att se till att expertresurserna och övriga resurser räcker till och används effektivt, att tillsynspraxis samordnas och att uppkomsten av motstridiga intressen motverkas. Miljöutskottet påpekar för förvaltningsutskottet att det i fråga om de här uppgifterna särskilt bör följas upp hur verksamheten kommer igång och om regleringssättet till alla delar är lämpligt med tanke på en ändamålsenlig styrning av resursanvändningen.

### *Uppgifterna kring främjande av boendet*

I fråga om den statsunderstödda bostadsproduktionen föreslås ändringar i investeringsunderstödslagen, räntestödslagen och aravabegränsningslagen. Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) ska i fortsättningen höra den kommun där en bostadsbyggnad är belägen innan det fattas ett beslut om beviljande av understöd eller godkännande av räntestödslån. Om det är fråga om att bevilja statlig finansiering för sådana för grupper med särskilda behov avsedda bostadsobjekt för vilka landskapen i fortsättningen ska ordna boendeservice, ska ARA enligt förslaget höra det landskap där byggnaden är belägen. ARA ska beakta de synpunkter som kommunen eller landskapet framför i sitt utlåtande när ARA beslutar om beviljande av stöd, men de här synpunkterna är inte bindande för ARA:s beslutsfattande. Dessutom ska landskapet ta över övervakningen av efterlevnaden av bestämmelserna om val av boende till bostäder för vilka det har beviljats räntestöd eller aravalån, till den del som bostäderna är avsedda för grupper med särskilda behov. Landskapen ska enligt förslagen ansvara för att ordna boendeservice för grupper med särskilda behov. Landskapen ska sköta de här uppgifterna som en del av uppgiften att ordna socialvård och boendetjänster för personer med funktionsnedsättning (grupper med särskilda behov).

## Utlåtande MiUU 24/2018 rd

Landskapen kommer att spela en central roll i att genomföra serviceboendet. De ansvarar för att ordna verksamheten och upphandla tjänsterna och de känner till behovet av servicebostäder. Därför beviljar ARA stöd bara till sådana objekt som förordas av den kommun eller, framöver, det landskap där bostäderna finns. På det sättet säkerställer man att det på orten finns ett långvarigt behov av objekten med beaktande av behovet av bostäder för grupper med särskilda behov, de servicebostäder som redan finns på orten och andra motsvarande faktorer.

Med hänvisning till ett tidigare utlåtande (MiUU 22/2017 rd — RP 15/2017 rd, RP 47/2017 rd) betonar utskottet att särskilt avseende bör fästas vid att genom landskapets styrning säkerställa ett smidigt samarbete och inbördes relationer mellan olika aktörer, såsom affärsverket, bolag som producerar direktvalstjänster samt andra tjänsteproducenter, för att säkerställa integrerade tjänster. Utskottet poängterar att landskapet måste ha ett tillräckligt kunskapsunderlag för att effektivt kunna realisera sitt organisationsansvar med hjälp av de nya styrmetoderna. Det är också sannolikt att landskapens kompetens med tanke på organiseringsansvaret och deras förmåga att styra tjänsteproduktionen kommer att variera åtminstone till en början. Därför bör man satsa särskilt mycket på stöd och utbildning.

Boendeservicen för grupper med särskilda behov bör garanteras genom långvariga förbindelser, så att det nuvarande och framtida ARA-bostadsbeståndet fortsatt spelar en viktig roll i att genomföra boendeservice för grupper med särskilda behov.

Utskottet påpekar dessutom att de största stadsregionerna de senaste åren med staten har ingått frivilliga, tidsbegränsade så kallade MBT-avtal om planering av markanvändning, boende och trafik, med tillhörande mål för produktionen av hyresbostäder. Utskottet anser att MBT-avtalen har stor betydelse och framhåller med hänvisning till sitt utlåtande om utvecklingsbehoven i bostadspolitik (MiUU 1/2018 rd) att det finns all anledning att gå vidare med och ytterligare utveckla avtalen, eftersom de stöder utvecklingen av de stora stadsregionerna och landskapscentra.

### *Totalrevideringen av markanvändnings- och bygglagen*

Slutligen lyfter utskottet fram att den tillsyn över kommunernas planläggning och byggnadsväsende som i dag handhas av NTM-centralerna inte enligt förslaget ska övertas av landskapen eller någon annan myndighet. NTM-centralernas tillsyns- och besvärsmått gäller i dag bara ärenden av nationell betydelse och ärenden som är av betydelse på landskapsnivå. I och med reformen utblir den här rätten helt och hållet. Den här restriktionen trädde i kraft så sent som 2017, så det har ännu inte varit möjligt att bedöma konsekvenserna.

Därför ser utskottet ett behov av att organiseringen av uppgiften att övervaka områdesanvändningen behandlas inom ramen för projektet för att omarbota markanvändnings- och bygglagen. Projektet inleddes i april 2018. Med hänvisning till sitt tidigare betänkande om en ändring i markanvändnings- och bygglagen (MiUB 2/2017 rd — RP 251/2016 rd) upprepar utskottet sin ståndpunkt att en totalrevidering av markanvändnings- och bygglagen behövs också därför att landskapsreformen och diversifieringen av regionerna i allmänhet ändrar omvärlden och att det behövs flexibla strukturer som lämpar sig för olika situationer, plus att den helhet som gäller möjligheter att delta och överklaga behöver ses över grundligt vid totalrevideringen med beaktande av den nya förvaltningsstrukturen.

## Utlåtande MiUU 24/2018 rd

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

*att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 20.6.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna  
vice ordförande Silvia Modig vänst  
medlem Anders Adlercreutz sv  
medlem Tiina Elovaara blå  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Pauli Kiuru saml  
medlem Hanna Kosonen cent  
medlem Rami Lehto saf  
medlem Eeva-Maria Maijala cent  
medlem Sari Multala saml  
medlem Riitta Myller sd  
medlem Katja Taimela sd  
medlem Ari Torniainen cent  
medlem Harry Wallin sd  
ersättare Hannu Hoskonen cent (delvis)  
ersättare Arto Pirttilahti cent  
ersättare Mari-Leena Talvitie saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

## **Utlåtande MiUU 24/2018 rd**

### **Avvikande mening 1 /saf**

#### **Avvikande mening 1**

##### **Motivering**

Genom propositionen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter ska de uppgifter som avses i landskapslagen och vissa andra uppgifter föras över från staten och kommunerna till landskapen.

Syftet är att inrätta Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet, som ska ta över största delen av de uppgifter som sköts av regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, som ska läggas ner. Den nya myndigheten ska också ha vissa andra uppgifter. I propositionen ingår också ett förslag till lag om Statens ämbetsverk på Åland samt ett förslag till lag om införande av lagstiftningen om verkställighet av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter.

Ansvaret för att ordna de tjänster och uppgifter som ingår i propositionen ska överföras till landskapen vid ingången av 2020. Även de föreslagna ändringarna i organiseringen av statsförvaltningen och inrättandet av Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska enligt förslaget genomföras den 1 januari 2020.

Vi anser att regeringens proposition, som består av flera delar, i det stora hela inte kommer att leda till att de centrala målen nås. Tidsplanen är snäv och mängden uppgifter som ska överföras till landskapen är mycket omfattande. En del av propositionerna i lagstiftningspaketet har ännu inte lämnats till riksdagen. Därför är det omöjligt att göra en helhetsbedömning av reformen.

Sannfinländarnas riksdagsgrupp anser att landskapen blir för många (18). Vissa landskap kommer inte att klara av sina skyldigheter. Landskapen kommer de facto inte att vara självstyrande eftersom de saknar beskattningsrätt och har begränsade befogenheter. Dessutom föreslår regeringen en stark statlig styrning och tillsyn. Den så kallade budgetrestriktionen binder upp finansieringen. Landskapen kommer inte att ha tillräckligt stor prövningsrätt för att kunna ta hänsyn till regionala skillnader och behov. Fullmäktige ska väljas genom direkta landskapsval och kommer att ha snäv beslutanderätt. Avsaknaden av beskattningsrätt innebär att fullmäktige inte har något direkt ekonomiskt ansvar inför invånarna i landskapet.

Å andra sidan anser vi att propositionen eventuellt innehåller konstitutionella problem som borde ha retts ut innan propositionen gick vidare. Här upprepas samma problem med planlöshet och dålig lagberedning som har präglat framför allt hela den här valperioden. Följden blir att det är svårt att bedöma hur samarbetet mellan landskapen och kommunerna kommer att fungera när det gäller bland annat miljöförvaltningen (inklusive bevarandet av fiskbestånden).

Slutligen anser vi sannfinländare i utskottet att varken tiden eller resurserna räcker till för att genomföra den här omfattande reformen i dess helhet.

**Utlåtande MiUU 24/2018 rd**  
**Avvikande mening 1 /saf**

***Avvikande mening***

Vi föreslår

*att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 20.6.2018

Olli Immonen saf  
Rami Lehto saf

**Utlåtande MiUU 24/2018 rd**  
**Avvikande mening 2/ gröna, sd, vänst, sv**

**Avvikande mening 2**

**Motivering**

Regeringens proposition RP 14/2018 är en del av landskapsreformen. Där ingår förslag till omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter. En del av den statliga miljöförvaltningens nuvarande uppgifter ska övertas av en ny statlig tillstånds- och tillsynsmyndighet och vissa andra uppgifter ska överföras till landskapen och kommunerna. Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska centraliserat ha hand om beviljandet av miljörelaterade tillstånd, som regionförvaltningsverken sköter i dag. Styrnings- och tillsynsuppgifterna ska överföras från de nuvarande närings-, trafik- och miljöcentralerna.

I och för sig är det positivt att de miljörelaterade tillstånds-, tillsyns- och styrningsuppgifterna sammanförs till samma riksomfattande myndighet, eftersom tillståndspraxis då kan samordnas samtidigt som myndigheten får stärkt kompetens.

Men propositionen om den nya tillstånds- och tillsynsmyndigheten saknar bestämmelser om en särskild, självständig tillsynsenhet med rätt att söka ändring. Vi anser att det måste finnas en sådan här tillsynsenhet. Tillsynen i fråga gäller till exempel efterlevnaden av miljöskyddslagen och vattenlagen och ska säkerställa att bestånden av vandringsfisk inte riskeras.

I den form regeringen föreslår kommer reformen att försvaga rättsstaten. Det hör till rättsstatsprincipen att även lagenligheten i myndighetsbesluten övervakas. Men efter reformen kommer det i fråga om många typer av beslut inte längre att finnas någon statlig myndighet som övervakar lagenligheten i de beviljade tillstånden och som i förekommande fall har rätt att söka ändring hos förvaltningsdomstolen.

Om reformen genomförs enligt propositionen kommer det heller inte att finnas någon statlig myndighet som övervakar att de planer som godkänts av kommuner och landskap är förenliga med markanvändnings- och bygglagen. Rätten att söka ändring och övervaka kommer enbart att tillhöra myndigheter som övervakar vissa specifika områden såsom museer och trafik.

Vi anser att propositionen inte är förenlig med 20 § i grundlagen, där det står att "det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö".

Inte heller uppfylls kravet i grundlagens 124 § om att "offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter."

Rent konkret kommer propositionen att underlätta beviljandet av tillstånd med lagstridigt innehåll och godkännandet av lagstridiga planer. Det blir också lättare för sådana tillstånd och planer att förbli i kraft.

**Utlåtande MiUU 24/2018 rd**  
**Avvikande mening 2/ gröna, sd, vänst, sv**

*Avsaknaden av en statlig myndighet med tillsynsskyldighet och rätt att söka ändring*

I dagsläget är det regionförvaltningsverken som beviljar miljö- och vattentillstånd. Att tillstånden är lagenliga övervakas av NTM-centralerna, som har rätt att söka ändring. Enligt en utredning från justitieministeriet har NTM-centralerna utnyttjat den här rätten med omdöme; de har överklagat bara tre procent av alla tillstånd som regionförvaltningsverken beviljat. Besvären har varit befogade: mer än 60 procent har godkänts av förvaltningsdomstolen. Det är alltså inte fråga om trög eller onödig byråkrati.

Så sent som sommaren 2017 gick ett utkast till lag ut på remiss med förslag om att tillstånds- och tillsynsmyndigheten skulle få en särskild enhet med uppgift att bevaka allmänintresset. Men förslaget utelämnades i propositionen genom ett politiskt beslut.

Propositionen kommer att leda till att det i fråga om de flesta tillståndsbeslut inte alls finns någon statlig myndighet som kan överklaga besluten. Gruvtillstånd ska fortfarande beviljas av Säkerhets- och kemikalieverket, vars beslut får överklagas av tillstånds- och tillsynsmyndigheten. Men det kommer inte att finnas någon statlig myndighet som övervakar lagenligheten i vatten- och miljötillstånden för gruvor, eftersom tillstånds- och tillsynsmyndigheten kommer att bevilja sådana tillstånd. Detsamma gäller till exempel tillstånden för torvupptagning. De kommuner där verksamheten bedrivs och inom det område som påverkas av verksamheten ska ha besvärsrätt men ändå inte någon liknande skyldighet att övervaka lagenligheten i tillstånden som NTM-centralerna i dagsläget har.

Till vissa delar är det utifrån propositionen oklart vilken besvärsrätt landskapen ska ha. I sitt yttrande påpekar NTM-centralen i Birkaland att 191 § inte föreskriver att landskapet ska ha rätt att överklaga beslut som fattats i vatten- och havsvårdsärenden med stöd av miljöskyddslagen, fastän vattenvården och havsvården ska övertas av landskapen.

Regeringen motiverar avsaknaden av besvärsrätt för den statliga myndigheten med att bevakningen av allmänintresset, exempelvis miljöskyddet, är integrerad i beredningen av tillståndsbeslutet. Men det är bara önsketänkande.

Också i nuläget ska ju tillståndsmyndigheterna väga in olika intressen inklusive miljöskyddet och de lagar som reglerar detta. Att tillstånds- och tillsynsmyndigheten inrättas innebär inga ändringar på den här punkten. Ändå har en del av de beviljade tillstånden stoppats av förvaltningsdomstolen. Det finns inga grunder att anta att det bara kommer att fattas felfria tillståndsbeslut efter att tillstånds- och tillsynsmyndigheten inrättats. Ingen arbetar perfekt utan att göra ett enda fel.

I utredningar har det heller inte setts som motiverat att begränsa myndigheternas besvärsrätt (t.ex. Tarasti: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, 2015).

Högsta förvaltningsdomstolen menar i sitt yttrande att den inte anser att den modell som regeringen föreslår är acceptabel eftersom bevakningen av allmänintresset vid Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska gå ut på ett internt remissförfarande utan att de anknyttande procedurerna är lagfästa. Enligt domstolen finns det därmed inga garantier för att olika typer av allmänna intressen tillmäts tillräcklig vikt i tillståndsförfarandet. Dessutom försämras förfarandet för att söka

**Utlåtande MiUU 24/2018 rd**  
**Avvikande mening 2/ gröna, sd, vänst, sv**

ändring eftersom myndigheten inte ska ha någon enhet som kan lämna opartiska utlåtanden om besvär som anförs av enskilda. I sitt yttrande anser domstolen att det måste finnas en särskild enhet som bevakar allmänintresset.

I en promemoria med anknytning till beredningen av propositionen står det att bortfallet av den statliga myndighetens besvärsmått kan leda till att miljöorganisationer och medborgare får ta över myndigheternas ansvar för bevakningen av allmänintresset och till viss del också för laglighetskontrollen och överklagandet. På den här punkten inverkar ändringen enligt promemorian fullföljandet av 20 § 2 mom. i grundlagen. I sitt yttrande påpekar professor Eija Mäkinen att bevakningen av allmänintresset enligt 124 § i grundlagen inte får överföras från myndigheter till enskilda.

Miljöutskottet tar upp de här problemen i sitt utlåtande men överlåter på förvaltningsutskottet att åtgärda dem. Vi anser att problemen måste åtgärdas.

*Planläggning*

Om propositionen genomförs kommer det inte längre att finnas någon statlig myndighet som övervakar att de planer som godkänts av kommuner och landskap är förenliga med lagen eller att divergerande allmänna och enskilda intressen vägs in i planbesluten. Regeringen har redan kringssurit NTM-centralernas tillsynsbehörighet och rätt att söka ändring i kommunernas planer så att behörigheten och rättigheten bara gäller planer som har nationell betydelse eller betydelse på landskapsnivå. Bland annat högsta förvaltningsdomstolen motsatte sig även denna ändring. Efter landskapsreformen kommer den här tillsynen att vara borta helt och hållet och det kommer inte att finnas något statligt organ som kan övervaka ens planer av betydelse på riksnivå. Regeringen kommer inte med någon tillräcklig motivering till en så här betydande ändring i planeringen av områdesanvändningen.

NTM-centralerna har mycket restriktivt utnyttjat sin rätt att söka ändring i planer: de har överklagat så lite som fyra procent av kommunernas planer. Besvären har varit befogade: 80 procent har godkänts i förvaltningsdomstolen. När de statliga myndigheterna fråntas sin rätt att söka ändring kommer besvären från medborgare och organisationer sannolikt att öka. Men organisationer och medborgare kan inte motivera besvären på grundval av samma sakkunskap som myndigheter, eftersom de oftast inte har samma erfarenhet, utbildning och tillgång till dokumentation.

Efter reformen kommer endast de myndigheter som svarar för vissa snäva sektorer att kunna söka ändringar utifrån ärenden inom sitt ansvarsområde, exempelvis museimyndigheterna i fråga om byggnadsskydd och trafikmyndigheterna i fråga om trafikaspekter. Tillstånds- och tillsynsmyndigheten kommer att kunna söka ändring i planer med stöd av naturvårdslagen. Men det kommer inte att finnas någon statlig myndighet som har rätt att söka ändring på grundval av att planen inte är förenlig med markanvändnings- och bygglagen. Dessutom får sektormyndigheterna inte på samma sätt information om aktuella planer som de myndigheter som i dag övervakar den allmänna lagenligheten i planläggningen.

Landskapen och kommunerna kommer att ha besvärsmått men deras beslut är i praktiken politiska och de kommer inte vara skyldiga att söka ändring heller i de fall där de vet eller misstänker att planen har lagstridigt innehåll.

**Utlåtande MiUU 24/2018 rd**  
**Avvikande mening 2/ gröna, sd, vänst, sv**

Professor Eija Mäkinen, som åt statsrådet gjort en utredning av ändringens konsekvenser, påpekar att det behövs tillsyn i en rättsstat. En tydlig tillsyn ökar människornas förtroende också för självstyrelsen när man vet att kommunernas och landskapens självstyrelse fungerar i enlighet med lag och med respekt för laglighet. Enligt professor Mäkinen bör Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet utses till den myndighet som sköter den allmänna laglighetskontrollen av områdesanvändningen.

*Fiskerimyndigheter*

I nuläget har NTM-centralerna rätt att inleda uppdatering av kraftbolagens fiskevårdsskyldigheter. Men propositionen fråntar myndigheterna den här rättigheten. Det är landskapen som ska behandla frågor av den här typen. Det är tvivelaktigt om landskapen kommer att vilja främja det allmänna intresset i fiskerifrågor eller sköta om bestånden av vandringsfisk i de fall där någon verksamhetsutövar, exempelvis kraftbolags, enskilda intressen står på spel. Även högsta förvaltningsdomstolen misstänker i sitt yttrande att överföringen kommer att sätta stopp för den nationella fiskvägsstrategin.

Om propositionen genomförs kommer det inte att finnas någon statlig myndighet som övervakar att de tillstånd som Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet beviljar, exempelvis miljötillstånd och vattentillstånd för gruvor, inte skadar bestånden av vandringsfisk.

*Uppgifter som överförs till landskapen*

I sitt yttrande till miljöutskottet noterar professor Tapio Määttä att landskapen kommer att ta över två olika typer av uppgifter från regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. En del uppgifter kräver juridisk prövning, vilket betyder att beslutsfattaren bör vara en oavhängig expertmyndighet. Andra uppgifter går ut på utveckling och främjande, så de lämpar sig för prövning inom ramen för landskapens självstyrelse, med andra ord kan de avgöras politiskt.

Så som miljöutskottet påpekar i sitt utlåtande är förslagen till speciallagar i propositionen inkonsekventa när det gäller att ange om de uppgifter som ska överföras är tänkta att prövas politiskt eller avgöras av expertmyndigheter. Det finns behov av korrigeringar bland annat i fråga om avgränsning av grundvattenområden och tillsynen över miljö och hälsa och främmande arter.

Professor Määttä menar också att en del ärenden går ut på att nationellt genomföra EU-lagstiftning medan andra gäller direkt tillämplig EU-lagstiftning där staten svarar för efterlevnaden av denna. Det här ansvaret går inte att ändra genom att landskapen tilldelas uppgifter genom nationell lagstiftning.

Följaktligen föreslår vi att förvaltningsutskottet utöver de ändringar som miljöutskottet föreslår också gör följande ändringar i lagförslagen:

1. Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet får en särskild, självständig enhet som ska bevakas allmänintresset och också har rätt att söka ändring.
2. Myndighetens uppgifter utökas med allmän laglighetskontroll av områdesanvändningen och rätt att söka ändring i kommunernas och landskapens planbeslut.

**Utlåtande MiUU 24/2018 rd**  
**Avvikande mening 2/ gröna, sd, vänst, sv**

3. De uppgifter som kräver juridisk prövning (bl.a. enligt vattenlagen) och som ska överföras till landskapen skiljs tydligt åt från de uppgifter som inom ramen för självstyrelsen går ut på utveckling och främjande. Avgränsningen görs inom samtliga uppgiftsområden. Besluten i de uppgifter som kräver juridisk prövning ska fattas av expertmyndigheter.
4. Behandlingen av grundvattenärenden blir uteslutande en uppgift för Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet.
5. Landskapen får rätt att söka ändring i tillstånds- och tillsynsmyndighetens beslut i ärenden enligt miljöskyddslagen och vattenlagen.
6. Behandlingen av fiskeri- och vattenhushållningsärenden skiljs åt i landskapen. Bevakningen av det allmänna intresset i fiskerifrågor blir en uppgift för en oberoende myndighet.

Dessutom föreslår vi att förvaltningsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om att det i efterhand och med utgångspunkt i rättsstatsprincipen bör analyseras om behörighetsfördelningen mellan tillstånds- och tillsynsmyndigheten och landskapen fungerar.

Om propositionen inte ändras på det sätt som beskrivs ovan bör den förkastas.

***Avvikande mening***

Vi föreslår

*att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 20.6.2018

Satu Hassi gröna  
Riitta Myller sd  
Katja Taimela sd  
Harry Wallin sd  
Silvia Modig vänst  
Anders Adlercreutz sv