

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 september 2009 en proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter (RP 161/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning. Förvaltningsutskottet beslutade den 7 oktober 2009 begära utlåtande från miljöutskottet om andra än tekniska bestämmelser.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Aino Jalonen, miljöministeriet

- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- direktör Aino Turpeinen, Västra Finlands miljötillståndsverk.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från Helsingfors stads miljöcentral.

Samband med andra handlingar

Utskottet har lämnat utlåtande MiUU 25/2009 rd om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen (RP 59/2009 rd).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet har behandlat de lagförslag i propositionen som hör till utskottets ansvarsområde med särskild fokus på bestämmelser som inte är av teknisk karaktär. Ändringsförslagen är mestadels tekniska. Men utom tekniska ändringar innehåller propositionen också sakliga ändringar i miljölagstiftningen; de största handlar dels om ny myndighet som är behörig att förordna om förvaltningstvång, dels om utvidgad skyldighet att kungöra på elektronisk väg. Det är inte rationellt, menar utskottet, att dessa sakliga ändringar ingår i propositionen, eftersom det sannolikt

kommer att bli svårt att tillämpa dem beroende på att beredningen skett i hast och förslaget inte innehåller en tillstymmelse till motivering.

Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om regionförvaltningsreformen (MiUU 25/2009 rd) och sina kritiska kommentarer där om problemen med den grundläggande myndighetsstrukturen, t.ex. hur garantera ett oberoende beslutsfattande inom ansvarsområdet miljö och naturresurser vid närings-, trafik- och miljöcentralerna och på regionförvaltningsverken. Det hör till närings-, trafik- och miljöcentralen att bevara allmänintresset i miljö- och vattenärenden. Till centraler-

na hör dessutom att bevaka allmänintresset i t.ex. trafik- och fiskerifrågor. I olika lagar anläggs olika aspekter på allmänintresset och det händer, till och med ofta, att de står i strid sinsemellan. Därför är det ytterst viktigt att varje ansvarsområde självständigt lämnar sitt utlåtande om allmänintresset enligt sin egen lagstiftning exempelvis till regionförvaltningsverket. Självständigheten bör också täcka in statens talerätt i en situation där en närings-, trafik- och miljöcentral kärar och svarar på statens vägnar och bevakar statens intresse och rättigheter i domstolar och myndigheter i ärenden som faller inom dess ansvarsområde. Särskilt sloandet av specificerade tjänster på regionförvaltningsverken har väckt farhågor om att oavhängigheten blir satt ur spel när det t.ex. gäller beslut om ersättningar. Utskottet understryker att dessa påpekanden bör vägas in också i fråga om den aktuella propositionen när den återverkar på de grundläggande strukturerna.

Lagförslag 210 (Lag om ändring av miljöskyddslagen)

Förvaltningstvång och behörig myndighet

I det system som skapas genom regionförvaltningsreformen är det regionförvaltningsverken som behandlar miljötillståndsärenden, anmälningar om försöksverksamhet och särskilda ersättningsansökningar enligt miljöskyddslagen medan närings-, trafik- och miljöcentralerna anges som tillsynsmyndigheter i den lagen. Enligt förslaget till 84 § 2 mom. i miljöskyddslagen kommer också lagens förvaltningstvångsärenden att höra till närings-, trafik- och miljöcentralen, dvs. till tillsynsmyndigheten. Ändringen motiveras med att den tydliggör och stärker centralens roll som tillsynsmyndighet när centralen inte längre behöver göra en ansökan till regionförvaltningsverket på samma sätt som den regionala miljöcentralen i dag ska göra till miljötillståndsverket. Den regionala miljöcentralen är enligt gällande lag behörig i förvaltningstvångsärenden bara när den är tillståndsmyndighet. Behörigheten i fråga om förvalt-

ningstvång går alltså hand i hand med tillståndsbehörigheten.

Utskottet påpekar att när miljöskyddslagen stiftades ansåg man det viktigt att rätten att tolka tillståndsvillkorens innehåll skulle höra till den tillståndsmyndighet som satt upp villkoren. Samtidigt poängterade man kravet på rättssäkerhet i förvaltningstvångsärenden. I ett förvaltningstvångsärende kan det också handla om en tolkning av tillståndsplikten över lag eller om att föremålet för förvaltningstvånget ansetts ha gjort sig skyldig till en förseelse men innan ärendet blivit slutbehandlat beslutar ansöka om tillstånd för sin verksamhet. Exempelvis i skogslagsmodellen är det skogscentralen som aktualiserar förvaltningstvånget men landsbygdsverket som beslutar om det ska användas eller inte. Observeras bör också att det i propositionen föreslås att regionförvaltningsverket (som tar över efter miljötillståndsverket) ska fortsätta vara förvaltningstvångsmyndighet i ärenden enligt vattenlagen. Utskottet vill därför påpeka att om rätten att besluta om förvaltningstvång ges till närings-, trafik- och miljöcentralen i stället för till regionförvaltningsverket kommer självständigheten och oavhängigheten inom ansvarsområdet miljö och naturresurser att sättas på hårt prov, exempelvis i sådana fall där ett eventuellt åläggande skulle gälla ett vägprojekt inom ansvarsområdet trafik.

Utskottet ser ingen anledning till att närings-, trafik- och miljöcentralen ges mera befogenheter än nödvändigt för att risken för interna intressekonflikter inte ska öka. Ändringen måste anses vara principellt viktig, låt vara att förvaltningstvångsärendena är få till antalet. Regeringen skulle inte ha placerat in förslaget i ett tekniskt lagpaket som inte avsetts leda till sakliga ändringar. Det hade blivit tydligare om alla befogenheter gällande förvaltningstvång hade getts regionförvaltningsverket.

Behörig tillståndsmyndighet

I 31 § i miljöskyddslagen föreskrivs om behörig tillståndsmyndighet. I den gällande lagen har man ansett sig behöva ange separat när miljötillståndsverket, den regionala miljöcentralen res-

pektive kommunen är behörig att bevilja tillstånd. Enligt propositionen har tanken varit att den föreslagna ändringen inte ska rubba den nuvarande behörighetsuppdelningen mellan kommun och stat. Men förslaget kan förstås så att om verksamheten ger upphov till betydande miljökonsekvenser går ärendet inte till regionförvaltningsverket utan till kommunen för beslut. Utskottet bedömer att detta inte kan ha varit avsikten utan att det handlar om en miss i formuleringstekniken. Bestämmelsen bör i största möjliga utsträckning likna den nuvarande.

Information i elektronisk form

I förslaget till ändring av miljöskyddslagen finns bestämmelser om information i elektronisk form (38, 53, 54 och 98 §), något som också innebär en ändring i sak jämfört med nuläget. De föreslagna bestämmelserna skapar förvirring, menar utskottet. Det bästa vore att lyfta ut dem ur detta lagförslag som är tänkt att vara en nödvändig teknisk uppdatering av den gällande lagstiftningen till följd av den nya myndighetsstrukturen. I och för sig är det bra med mer e-kommunikation också i myndighetsverksamheten, men enligt uppgift är bestämmelserna på det hela taget inte nödvändiga, utan myndigheten kan också utan lagstiftning informera hur den vill, med andra ord också på elektronisk väg. Däremot kan det leda till problem när betydelseinnehållet i begreppet "information i elektronisk form" inte är juridiskt klart. En fråga som t.ex. kan ställas är om negligeringen av skyldigheten att informera på elektronisk väg får några rättsliga konsekvenser: kan det exempelvis betraktas som ett formfel? Det vore enligt utskottet bäst att bestämmelserna om information i elektronisk form

bereds senare separat och de juridiska konsekvenserna tydliggörs.

Behörig förvaltningsdomstol i överklagandearenden

Utskottet vill avslutningsvis uppmärksamma förvaltningsutskottet på hur propositionen eventuellt kommer att påverka behörighetsfrågan när det gäller förvaltningsdomstol. Enligt information till utskottet måste läget undersökas bl.a. i lagförslag 62 (lagen om fornminnen), 203 (avfallsagen), 204 (lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning) och 206 (terrängtrafiklagen). Det handlar om behörig domstol i fall där lagen saknar en särskild bestämmelse om det och beslutet har fattats av en närings-, trafik- och miljöcentral i egenskap av myndighet som handhar uppgifter på en annan centrals område. I avsaknad av en uttrycklig bestämmelse bestäms den behöriga förvaltningsdomstolen i ett överklagandeärende enligt 12 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Beroende på hur långt närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden sträcker sig kan den behöriga förvaltningsdomstolen vara en annan än den inom vars normala ansvarsområde verksamheten i fråga är placerad. Eftersom uppgifter inte finns att tillgå om i vilken utsträckning närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter kommer att skötas över de normala ansvarsgränserna, är det inte möjligt att närmare bedöma vilka effekter arrangemangen får för överklagandet.

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

MiUU 35/2009 rd — RP 161/2009 rd

Helsingfors den 6 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Timo Kaunisto /cent
Timo Korhonen /cent

Merja Kuusisto /sd
Markku Laukkanen /cent
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Tarja Tallqvist /kd
Pauliina Viitamies /sd
ers. Kimmo Tiilikainen /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Under behandlingen av lagpaketet i RP 161/2009 rd noterade utskottet stora diskrepanser och tolkningsproblem som det rapporterar om i sitt utlåtande. Det har inte funnits möjlighet att grundligt sätta sig in i lagförslagen under riksdagsbehandlingen, eftersom tidsplanen varit alltför snäv och för att regionförvaltningsrefor-

men är så omfattande och lagförslagen som uppgetts vara tekniska också har materiella effekter.

Åsikt

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas och att ärendet bereds på nytt utifrån miljöutskottets synpunkter.

Helsingfors den 6 november 2009

Susanna Huovinen /sd
Rakel Hiltunen /sd
Merja Kuusisto /sd

Pauliina Viitamies /sd
Pentti Tiisanen /vänst
Tarja Tallqvist /kd