

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändringar i bestämmelserna om ändringssökande i vissa förvaltningsärenden som gäller miljön

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändringar i bestämmelserna om ändringssökande i vissa förvaltningsärenden som gäller miljön (RP 43/2017 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och lagutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 29/2017 rd
- lagutskottet LaUU 14/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Riitta Rönn, miljöministeriet
- regeringssekreterare Jaana Junnila, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- justitieråd, juris doktor Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomare Jaakko Kellosalo, Vasa förvaltningsdomstol
- miljöjurist Mikko Poskiparta, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- chefsjurist Pauli Rajala, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- jurist Nelli Tikka, Finlands Kommunförbund
- expert Satu Räsänen, Finlands näringsliv rf
- jurist Minna Ojanperä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- miljöchef Fredrik Blomfelt, Skogsindustrin rf
- miljöjurist Pasi Kallio, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

Betänkande MiUB 14/2017 rd

PROPOSITIONEN

Det föreslås att bestämmelserna om sökande av ändring i vissa miljöärenden revideras så att det krävs besvärstillstånd för att söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Systemet med besvärstillstånd införs i ärenden om vilka det föreskrivs i miljöskyddslagen, marktäktslagen och vattenlagen. Systemet med besvärstillstånd i markanvändnings- och bygglagen revideras så att det motsvarar bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen samtidigt som systemet utvidgas till nästan alla ärendegrupper som omfattas av den lagen. Det föreslås att systemet med besvärstillstånd utvidgas också i fråga om naturvårdslagen.

Vidare föreslås det att i lagen om högsta förvaltningsdomstolen tas in en bestämmelse om sammansättning vid avgörande av ärenden som gäller besvärstillstånd enligt miljöskyddslagen och vattenlagen.

I propositionen föreslås det att också sökande av ändring i miljöministeriets beslut som utfärdas med stöd av miljöskyddslagen ska ändras så att ändring söks hos Vasa förvaltningsdomstol i stället för hos högsta förvaltningsdomstolen.

Det föreslås att förfarandet för sökande av ändring i beslut av regionförvaltningsverket i vattenhushållningsärenden samt vid gemensam behandling av ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen ändras så att besvärsskrifterna i framtiden sänds direkt till Vasa förvaltningsdomstol i stället för till den myndighet som fattat beslutet.

I marktäktslagen föreslås det dessutom vissa mindre preciseringar i bestämmelserna om gemensam behandling av ansökningar enligt miljöskyddslagen och marktäktslagen.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslås ändringar i bestämmelserna om ändringssökande i vissa förvaltningsärenden som gäller miljön. Ändringar föreslås i bestämmelser i miljöskyddslagen (527/2014), vattenlagen (587/2011), markanvändnings- och bygglagen (132/1999), marktäktslagen (555/1981) och naturvårdslagen (1096/1996) som föreskriver om ändringssökande. Den viktigaste föreslagna ändringen innebär att överklagande av förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen i allt fler fall kräver besvärstillstånd.

Miljöskyddslagens föråldrade bestämmelser om överklagande av ett statsråds- eller ministeriebeslut ses över så att de motsvarar regleringen i förvaltningsprocesslagen. I propositionen föreslås det att man i fortsättningen ska söka ändring i miljöministeriets beslut hos förvaltningsdomstolen och inte som för närvarande direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Med avvikelse från bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen ska ändring i miljöministeriets beslut enligt miljöskyddslagen alltid sökas hos Vasa förvaltningsdomstol.

Betänkande MiUB 14/2017 rd

Det föreslås att förfarandet för ändringssökande dessutom ändras så att när ändring söks i ett beslut som meddelats med stöd av vattenlagen, ska parterna inte höras av den myndighet som har fattat beslutet utan av Vasa förvaltningsdomstol, som är fullföljdsdomstol. Därmed kommer förfarandet för hörande av parter att ske enligt samma principer oberoende av om ärendet gäller miljöskyddslagen eller vattenlagen. Vidare föreslås det att man vid sökande av ändring i beslut som fattats vid gemensam behandling av miljöstillstånd och vattenhushållningstillstånd övergår till ett förfarande där besvärsskrifterna lämnas till Vasa förvaltningsdomstol och inte till den myndighet som har fattat beslutet.

Sammantaget sett anser miljöutskottet att propositionen är behövlig och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Bestämmelserna om besvärstillstånd och parternas rättstrygghet

Efter revideringen av bestämmelserna om sökande av ändring i förvaltningsärenden (RP 230/2014 rd) tillämpas systemet med besvärstillstånd i allt vidare utsträckning vid överklagande av förvaltningsdomstolens beslut hos högsta domstolen. I samband med den reformen gick man in för besvärstillstånd bland annat i ärenden som gäller avfallslagen och i de flesta miljöskyddsärenden. En betydande del av miljöskyddsärendena kräver redan nu besvärstillstånd. I samband med reformen menade grundlagsutskottet att det är viktigt att föra vidare arbetet med att utveckla och utvidga systemen med omprövning och besvärstillstånd (GrUU 55/2014 rd).

Nu föreslås det att systemet med besvärstillstånd införs i ärenden om vilka det föreskrivs i miljöskyddslagen, vattenlagen och marktäktslagen. I vissa ärenden som regleras i markanvändnings- och bygglagen har systemet med besvärstillstånd redan införts. Nu utvidgas systemet med besvärstillstånd ytterligare till nya ärendegrupper som avses i markanvändnings- och bygglagen. Samtidigt ses systemet med besvärstillstånd över så att det stämmer överens med förvaltningsprocesslagen (586/1996). Besvärstillstånd som en förutsättning för ändringssökande ska inte längre kopplas samman med att ett myndighetsbeslut ändras i förvaltningsdomstolen. Efter att de föreslagna ändringarna har trätt i kraft tillämpas systemet med besvärstillstånd på ett heltäckande sätt i alla planärenden och i andra ärenden som omfattas av markanvändnings- och bygglagen och av den kommunala myndighetens beslutanderätt. Det besvärstillståndssystem som regleras i naturvårdslagen utvidgas så att det även omfattar sådana beslut om undantag från Europeiska unionens specialbestämmelser om artskydd som avses i 49 § 3 mom. i naturvårdslagen.

Utanför systemet med besvärstillstånd lämnas vissa beslut enligt miljöskyddslagen, vattenlagen, markanvändnings- och bygglagen och marktäktslagen i fråga om vilka det inte i de lagarna finns några särskilda bestämmelser om ändringssökande. De mest betydande ärendegrupper som av denna orsak lämnas utanför systemet med besvärstillstånd är miljöministeriets beslut enligt markanvändnings- och bygglagen.

Av propositionsmotiven framgår det att man tidigare förhållit sig restriktivt till att införa systemet med besvärstillstånd i samband med miljöärenden. De är typiskt för miljöprojekt att miljöpåverkan sträcker sig över ett vidare område, och ofta kan antalet sakägare vara stort. Miljökonsekvenserna kan dessutom vara svåra att avlägsna eller så kan de vara permanenta. På dessa grun-

Betänkande MiUB 14/2017 rd

der har verksamhetsutövare, parter och andra ansetts ha ett större behov av materiellt rättsskydd än vanligt.

Miljöutskottet noterar att grundlagsutskottet år 2012 såg över sin tidigare ståndpunkt om att systemet med besvärstillstånd är exceptionellt. Enligt grundlagsutskottet fanns det inte längre skäl att principiellt förhålla sig restriktivt till systemet med besvärstillstånd eller en utvidgning av det. Det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring bör ses som en helhet där möjligheten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen utgör endast en del. Tillämpningsområdet för systemet med besvärstillstånd har därför utvidgats under de senaste åren och omfattar numera ungefär hälften av de besvärssärenden som inkommer till högsta förvaltningsdomstolen och bland annat alla skatteärenden och utlänningsärenden.

De ändringar som regeringen nu föreslår innebär att systemet med besvärstillstånd utvidgas till nya typer av ärenden och ärendegrupper med ett betydande samhällsintresse. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 29/2017 rd) att de beslut som enligt förslaget ska innefattas i systemet med besvärstillstånd trots vissa särdrag är av den typen att rättssäkerheten kan anses garanterad om ärendet kan tas till behandling i högsta förvaltningsdomstolen utifrån ett besvärstillstånd. Behovet av att få ett ärende behandlat i högsta instans tillgodoses av att högsta förvaltningsdomstolen måste bevilja besvärstillstånd om det finns någon sådan grund som nämns i 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att bestämmelserna inte är ett problem med avseende på bestämmelserna om en rättvis rättegång i grundlagens 21 §.

I lagarna föreslås inte någon specialbestämmelse om grunderna för beviljande av besvärstillstånd eller om andra särdrag hos systemet med besvärstillstånd, utan i fråga om dessa iakttas de allmänna bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Enligt 9 § i förvaltningsprocesslagen får förvaltningsdomstolens beslut överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Om besvärstillstånd krävs för anförande av besvär, ska besvärstillstånd enligt 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen beviljas om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är av vikt att ärendet avgörs av högsta förvaltningsdomstolen. Besvärstillstånd ska också beviljas om det finns särskilda skäl för högsta förvaltningsdomstolen att avgöra ärendet på grund av att det i ärendet skett ett uppenbart fel, eller om det finns något annat vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd.

Under utskottets sakkunnigutfrågning framfördes oro för reformens konsekvenser för rättstryggheten. Om detta konstaterar utskottet att ett besvärssystem i flera instanser vanligen förbättrar rättsskyddet men samtidigt förlänger erhållandet av ett slutligt, lagakraftvunnet avgörande i sak och ökar parternas kostnader och de administrativa kostnaderna.

De beslut av förvaltningsmyndigheter som propositionen avser har fattats under tjänsteansvar och i det förfarande som föreskrivs i allmänna förvaltningslagar, menar utskottet. Därför måste utgångspunkten vara att beslut i första instans fattas i överensstämmelse med god förvaltningssed. Också lagutskottet konstaterar i sitt utlåtande att förslaget inte begränsar parternas rätt att föra frågan om lagligheten i ett myndighetsbeslut till förvaltningsdomstolen för prövning eftersom den föreslagna utvidgningen endast gäller besvär över förvaltningsdomstolens beslut. För parternas

Betänkande MiUB 14/2017 rd

rättstrygghet är det dessutom relevant att högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som nämns ovan måste bevilja besvärstillstånd om någon av de lagfästa grunderna för detta föreligger.

Miljöutskottet anser det ändamålsenligt att utvidga systemet med besvärstillstånd till nya ärendegrupper på det sätt som föreslås i propositionen. Ändringarna syftar till att utveckla högsta förvaltningsdomstolens status och uppgifter när det gäller att på högsta nivå styra förvaltningsprocessen. Utskottet lyfter fram det som också sägs i grundlagsutskottets utlåtande och i lagutskottets utlåtande (LaUU 14/2017 rd), dvs. att en utvidgning av tillämpningsområdet för besvärstillståndssystemet möjliggör att högsta förvaltningsdomstolen bättre än i dagens läge kan fokusera på krävande rättsfrågor och på att trygga en enhetlig rättspraxis. Sett till helheten görs den bedömningen att de föreslagna ändringarna förbättrar parterna rättstrygghet eftersom de ger högsta förvaltningsdomstolen möjlighet att inrikta sina resurser på sådana betydelsefulla ärenden som är viktiga med tanke på lagtillämpningen och en enhetlig rättspraxis samtidigt som det ska gå snabbare att få ett lagakraftvunnet avgörande.

Följder av att systemet med besvärstillstånd införs

Ett av reformens mål är att ärenden ska kunna avgöras snabbare i högsta förvaltningsdomstolen. År 2015 var den genomsnittliga handläggningstiden för besvärärenden i högsta förvaltningsdomstolen 13,3 månader för miljöskyddsärenden. Handläggningstiden för miljöärenden med stöd av också andra lagar som föreslås ändrade i detta sammanhang har legat nära den genomsnittliga handläggningstiden för besvärärenden (12,1 månader). Besvärärenden avgjordes 2015 på i genomsnitt 9,3 månader. Bestämmelserna om besvärstillstånd påskyndar behandlingen av ärenden i högsta förvaltningsdomstolen i synnerhet i fall där besvärstillstånd inte beviljas. Det är dock möjligt att införandet av systemet med besvärstillstånd inte har någon nämnvärd inverkan på handläggningstiden.

Enligt utredning beviljas besvärstillstånd för ärenden som behandlas av högsta förvaltningsdomstolen i ungefär 15 % av ärenden men det finns väsentliga skillnader mellan olika ärendegrupper. Av de miljöskydds-, vattenhushållnings- och marktäktsärenden som avgjorts under de senaste åren ändrade högsta förvaltningsdomstolen ca 20–25 procent av besluten. I ärenden som gällde markanvändnings- och bygglagen var motsvarande siffra sju procent. Eftersom i synnerhet miljöskyddslagen och vattenlagen reviderats kraftigt under de senaste åren anses det att behovet av att styra rättspraxis är markerat stort i fråga om ärendegrupper som hänförs till dessa lagar och som nu föreslås omfattas av systemet med besvärstillstånd. De ändringar som regeringen nu föreslår anses enligt propositionsmotiven inte ha direkta miljökonsekvenser. Utskottet finner det dock viktigt att följa upp verkningarna för att säkerställa att enskilda lagändringar av likartad natur inte sammantaget får negativa konsekvenser på längre sikt exempelvis för parternas rättstrygghet eller för miljön.

Ett införande av systemet med besvärstillstånd minskar enligt propositionsmotiven i någon mån arbetsmängden vid högsta förvaltningsdomstolen, när man i ett besvärstillståndsärende först undersöker om ärendet uppfyller förutsättningarna för beviljande av besvärstillstånd i stället för att avgöra det i sak. Dessutom fattas beslut i besvärstillståndsärenden i en sammansättning med tre i stället för fem ledamöter. Enligt utredning är det ändå svårt att exakt uppskatta reformens betydelse för domstolens resursbehov.

Betänkande MiUB 14/2017 rd

När hörandet av parter i vattenhushållningsärenden överförs till fullföljdsdomstolen innebär det ett ökat resursbehov vid Vasa förvaltningsdomstol. Det kommer att ställas höga krav på behandlingen i förvaltningsdomstolen eftersom dess avgörande i framtiden allt oftare kommer att bli det slutgiltiga. Det är därför viktigt att Vasa förvaltningsdomstol ges tillräckliga resurser och den expertis som krävs för ett högkvalitativt arbete.

Ikraftträdande

Det föreslås att systemet med besvärstillstånd träder i kraft i början av 2018. De ärenden som inlemts vid den tidpunkten kommer att omfattas av systemet. Om förvaltningsdomstolen har avgjort ärendet före ikraftträdandet, krävs inget besvärstillstånd för överklagande till högsta förvaltningsdomstolen.

DETALJMOTIVERING

1. Lagen om ändring av 190 och 195 § i miljöskyddslagen

195 §. Sökande av ändring i vissa fall. I propositionen föreslås det att hänvisningen i paragrafens 4 mom. ändras så att den hänvisar till lagen om grundläggande yrkesutbildning i stället för till lagen om yrkesutbildning. Utskottet konstaterar att riksdagen efter det att propositionen lämnades har godkänt en ny lag om yrkesutbildning (531/2017) som träder i kraft den 1 januari 2018. Genom den lagen upphävs lagen om grundläggande yrkesutbildning (630/1998) och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998). Samtidigt ändrades 195 § i miljöskyddslagen. Paragrafen måste därför samordnas med den ändring som gjorts genom lag 557/2017.

2. Lagen om ändring av vattenlagen

13 kap. 6 §. Myndigheter och domstolar som behandlar ersättningsärenden. I 13 kap. 6 § i vattenlagen föreskrivs det om kompetensfördelningen mellan regionförvaltningsverket och tingsrätten. Enligt utredning har avsikten inte varit att ändra kompetensfördelningen mellan regionförvaltningsverket och tingsrätten i fråga om ersättningsärenden som gäller förlust av förmån (RP 214/2013 rd), men lagrummet innehåller dessvärre en felaktig laghänvisning till 128 § i miljöskyddslagen. Miljöutskottet föreslår därför att hänvisningen i 3 mom. ändras till en hänvisning till 130 § i miljöskyddslagen, som reglerar frågan om ersättning för oförutsedd skada.

3. Lagen om ändring av markanvändnings- och bygglagen

188 §. Sökande av ändring i beslut om godkännande av planer och byggnadsordningar. I propositionen föreslås det bland annat att paragrafen kompletteras med en bestämmelse om besvärstillstånd vid besvär till högsta förvaltningsdomstolen. I den gällande paragrafen hänvisas det till 63 § i den upphävda kommunallagens (365/1995) bestämmelser om delfående av beslut. Enligt utredning finns den bestämmelse som närmast motsvarar denna paragraf numera i 140 § i den gällande kommunallagen (410/2015). Men det finns skäl att precisera formuleringen också på andra sätt för att förverkliga paragrafens syfte, dvs. att parter och kommunmedlemmar ska likabehandlas när det gäller datum för delfående.

Betänkande MiUB 14/2017 rd

Enligt 140 § 3 mom. i kommunallagen anses en kommunmedlem ha fått del av ett beslut sju dagar efter det att protokollet fanns tillgängligt i det allmänna datanätet. Enligt utredning ska motsvarande reglering ingå också i 188 § i markanvändnings- och bygglagen. Utskottet föreslår att paragrafens 3 mom. preciseras så att de som saken gäller anses ha fått del av ett beslut som gäller godkännande av en plan eller byggnadsordning samtidigt som en kommunmedlem i enlighet med 140 § i kommunallagen anses ha fått del av beslutet.

Efter att regeringen lämnade propositionen har markanvändnings- och bygglagen ändrats genom lag 254/2017. Paragrafen behöver samordnas med den ändringen.

6. Lagen om ändring av 6 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen

6 §. Enligt 6 § 2 mom. 1 punkten i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006) är högsta förvaltningsdomstolen domför även med tre ledamöter när den behandlar och avgör ärenden som gäller besvärstillstånd och yrkanden som har samband med dem. I propositionen föreslås det att det till 3 mom. fogas en bestämmelse enligt vilken ärenden om besvärstillstånd enligt miljöskyddslagen och vattenlagen vid behov också kan avgöras i en sammansättning med tre lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot. Enligt 3 mom. i den gällande lagen kan besvärstillståndsärenden behandlas och avgöras utan de sakkunnigledamöter om vilkas deltagande i övrigt i en sammansättning vid avgörande föreskrivs särskilt. Propositionen avser att ärenden om besvärstillstånd enligt miljöskyddslagen och vattenlagen vid behov också ska kunna avgöras i en sammansättning med tre lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot.

Lagutskottet påpekar i sitt utlåtande (LaUU 14/2017 rd) att det av formuleringen av det föreslagna 6 § 3 mom. är oklart om bestämmelserna om sammansättningen också ska tillämpas på ärenden som avgjorts med stöd av landskapet Ålands lagstiftning. Enligt 18 § 7 och 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om byggnads- och planväsendet samt natur- och miljövård, friluftsliv och vattenrätt. Detta innebär att miljöskyddslagen och vattenlagen är rikslagar som inte tillämpas i landskapet Åland.

Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid enligt utredning i vissa avgöranden som berör landskapets lagstiftning (t.ex. HFD:2015:159) tillämpat bestämmelser om överklagande som ingår i rikets lagstiftning till den del landskapets lagstiftning inte föreskriver något om saken. Miljöutskottet konstaterar i likhet med lagutskottet att de lagändringar som föreslås i propositionen med beaktande av högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis kan ha verkningar också i fråga om fortsatt ändringssökande i sådana typer av ärenden som hör till landskapet Ålands behörighetsområde. Formuleringen i det föreslagna 6 § 3 mom. kan emellertid tolkas så att sammansättningen endast kan vara den föreslagna i ärenden som gäller rikets miljöskyddslag respektive vattenlag. Miljöutskottet föreslår därför med hänsyn till lagutskottets utlåtande och annan utredning att 6 § 3 mom. i lagförslag 6 för tydlighetens skull omformuleras så att det inte hänvisas till miljöskyddslagen eller vattenlagen utan att man i stället talar om "ärenden som gäller besvärstillstånd i miljöskyddsärenden eller vattenhushållningsärenden". Då begränsar sig formuleringen inte enbart till behandlingen av ärenden som avses i rikslagar. Utskottet föreslår vidare en teknisk justering så att i momentet konsekvent nämns såväl avgörande som behandling.

Ingresserna

Betänkande MiUB 14/2017 rd

Utskottet har ändrat ingresserna i lagförslag 1—3 så att de motsvarar de förslag som utskottet har lagt fram.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 4 och 5 i proposition RP 43/2017 rd utan ändringar.

*Riksdagen godkänner lagförslag 1—3 och 6 i proposition RP 43/2017 rd med ändringar.
(Utskottets ändringsförslag)*

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av 190 och 195 § i miljöskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i miljöskyddslagen (527/2014) 190 och 195 §, *av dem 195 § sådan den lyder i lag 557/2017*, som följer:

190 §

Sökande av ändring

I ett beslut som en myndighet har meddelat med stöd av denna lag får ändring sökas genom besvär hos Vasa förvaltningsdomstol på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996), om inte något annat föreskrivs nedan. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Över beslut av statsrådets allmänna sammanträde får besvär anföras hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i 7 § i förvaltningsprocesslagen.

Över ett förbud eller föreläggande som en kommunal tjänsteinnehavare meddelat med stöd av 182 § får besvär inte anföras. Över beslut om sådan överföring av tillsynen till en annan myndighet som avses i 189 § får besvär inte anföras. Över beslut enligt 36, 126 och 128 § om överföring av ärenden till en annan myndighet samt avgöranden om separat behandling av ersättningsyrk-

Betänkande MiUB 14/2017 rd

anden enligt 129 § får besvär inte anföras separat. Ändring i den behandlingsavgift som tas ut enligt 205 § får sökas på samma sätt som ändring i huvudsaken.

I beslut om godkännande av kommunala miljöskyddsföreskrifter och taxan för behandlingsavgifter får ändring sökas genom besvär på det sätt som anges i kommunallagen (365/1995). Den statliga tillsynsmyndigheten har rätt att söka ändring i beslut som gäller kommunala miljöskydds-föreskrifter. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

195 §

Sökande av ändring i vissa fall

Över myndighetsbeslut som gäller typgodkännande samt över Säkerhets- och kemikalieverkets beslut enligt 162 § att utfärda eller återkalla ett certifikat får besvär anföras på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Parter får begära omprövning av beslut som fattats av sådana besiktningsorgan och motsvarande inrättningar som avses i 26 § 2 mom., på det sätt som anges i förvaltningslagen. I ett beslut genom vilket en begäran om omprövning har avslagits får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

~~Den som är missnöjd med bedömningen av kompetens som har visats i enlighet med 159 § i en fristående examen får söka ändring i bedömningen genom besvär på det sätt som anges i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning.~~

Den som är missnöjd med bedömningen av kompetens som har visats i **en yrkesinriktad examen** i enlighet med **159 § 2 mom.** får söka ändring ~~i bedömningen~~ genom besvär på det sätt som anges i lagen om ~~grundläggande~~ yrkesutbildning.

Den vars kompetens har bedömts får, på det sätt som anges i förvaltningslagen, begära omprövning av ett beslut om utfärdande av betyg som ett av Säkerhets- och kemikalieverket eller Finlands miljöcentral godkänt sakkunnigt organ har fattat med stöd av 159 §. I ett beslut genom vilket en begäran om omprövning har avslagits får ändring sökas hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På sökande av ändring i ett beslut av förvaltningsdomstolen som har meddelats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. På ett beslut av förvaltningsdomstolen som ska delges genom bevislig delgivning och som har fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en fullföljdsdomstol upphäver ett beslut i fråga om vilket ändringssökandet ska ske med tillämpning av de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag och återförvisar ärendet att i sin helhet behandlas på nytt, ska ärendet dock behandlas och avgöras i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

2.

Lag

om ändring av vattenlagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i vattenlagen (587/2011) 15 kap. 1 § 2 mom.,
ändras 13 kap. 6 § 3 mom., 15 kap 1 § 3 mom., 3 § och 6 § 1 mom., av dem 13 kap. 6 § 3 mom.
sådant det lyder delvis ändrat i lag 531/2014, och
fogas till 15 kap. en ny 1 a § som följer:

13 kap. (ny)

Ersättningar

6 §

Myndigheter och domstolar som behandlar ersättningsärenden

Tingsrätten behandlar

- 1) ärenden som gäller ersättning för personskada,
- 2) ärenden som avses i 3 § 1 mom., om inte ärendet med stöd av 130 § i miljöskyddslagen ska behandlas av tillståndsmyndigheten,
- 3) ärenden som avses i 4 §, om inte något annat följer av sjölagen och
- 4) ärenden som avses i 5 §, om inte något annat följer av 7 § 2 mom. eller ett förvaltnings-
tvångsförfarande som avses i 14 kap. 4 § har inletts.

15 kap.

Sökande av ändring och verkställande av beslut

1 §

Sökande av ändring

Omprövning av beslut om godkännande eller ändring av samordnad recipientkontroll eller av kontrollplanen som tillsynsmyndigheten har meddelat enligt 3 kap. 11 § eller av beslut om godkännande av en plan för fullgörande av fiskevårdsskyldighet och fastställande av en plan för an-

Betänkande MiUB 14/2017 rd

vändning av fiskerihushållningsavgift som fiskerimyndigheten har meddelat enligt 3 kap. 15 § får begäras skriftligen hos tillståndsmyndigheten inom 30 dagar efter det att beslutet har meddelats. Beslut med anledning av en begäran om omprövning meddelas efter anslag och information om beslutet ska ges i enlighet med vad som föreskrivs i 11 kap. 22 § om meddelande av och information om beslut. Ändring i beslut med anledning av begäran om omprövning får sökas enligt vad som föreskrivs i 1 mom.

1 a §

Sökande av ändring i beslut om godkännande av kommunens taxa

Ändring i ett beslut om godkännande av taxa till grund för en avgift som kommunen tar ut för behandling av vattenhushållningsärenden får sökas genom besvär på det sätt som föreskrivs i kommunallagen (410/2015). Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

3 §

Hörande med anledning av besvär

Vasa förvaltningsdomstol ska offentliggöra besvär som avses 1 § 1 mom. genom att under minst 14 dagar kungöra dem på sin anslagstavla och på anslagstavlorna i kommunerna inom projektets influensområde. Besvärshandlingarna ska hållas framlagda i kommunerna i fråga under kungörelsetiden.

Vasa förvaltningsdomstol ska ge den som ansöker om tillstånd, de parter som saken särskilt berör och de myndigheter som bevakar allmänna intressen möjlighet att avge bemötande med anledning av besvären, om detta inte är uppenbart onödigt. Sametinget ska ges möjlighet att avge bemötande, om ett projekt genomförs inom samernas hembygdsområde eller dess verkningar utsträcker sig till det och om projektet kan påverka samernas rättigheter som urfolk.

Uppgifter om att besvär anförts ska för avgivande av bemötande meddelas så som föreskrivs i förvaltningslagen. Samtidigt ska Vasa förvaltningsdomstol meddela var besvärshandlingarna är framlagda och till vem bemötandena kan ges in inom den tid som satts ut för avgivande av bemötande.

Vasa förvaltningsdomstol ska för handläggningen av besvärsärendet beställa de handlingar som har uppstått i ärendet.

6 §

Sökande av ändring i Vasa förvaltningsdomstols beslut

Ändring i Vasa förvaltningsdomstols beslut som avses i 5 § får sökas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande MiUB 14/2017 rd

På sökande av ändring i ett förvaltningsbeslut som har meddelats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

På sökande av ändring i ett beslut av förvaltningsdomstolen som har meddelats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. På ett beslut av Vasa förvaltningsdomstol som ska delges genom bevislig delgivning och som har fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en fullföljdsdomstol upphäver ett beslut som bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande ska tillämpas på och återförvisar ärendet att i sin helhet behandlas på nytt, ska ärendet behandlas och avgöras i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

3.

Lag

om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 188, 189, 189 a, 189 b, 190 ja 190 a §, av dem 188 § sådan den lyder i lag 254/2017, 189 a § sådan den lyder i lag 222/2003 och delvis ändrad i lag 917/2013, 189 b § sådan den lyder i lag 222/2003, 190 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1529/2009, 682/2014 och 204/2015 samt 190 a § sådan den lyder i lag 1261/2014, samt *fogas* till lagen en ny 190 b § som följer:

188 §

Sökande av ändring i beslut om godkännande av planer och byggnadsordningar

Ändring i beslut om godkännande av planer och byggnadsordningar får sökas hos förvaltningsdomstolen genom besvär på det sätt som föreskrivs i kommunallagen. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Besvär som gäller en detaljplan som ska anses vara viktig med tanke på bostadsbyggande eller annars vara av samhällsrelig vikt ska behandlas skyndsamt. Besvärsinstansen ska på kommunens begäran lägga fram en uppskattning av när beslut om en sådan plan meddelas. Om det inte är möjligt att följa den uppskattade tidsplanen ska kommunen underrättas om detta.

De som saken gäller anses ha fått del av ett beslut som gäller godkännandet av en plan eller en byggnadsordning samtidigt som en kommunmedlem i enlighet med 140 § kommunallagen anses ha fått del av beslutet.

Om miljökonsekvenserna av ett projekt har bedömts på det sätt som anges i 9 § 3 mom., får det i besvär som gäller planen inte återopas att miljökonsekvensbedömningen av projektet har ut-

Betänkande MiUB 14/2017 rd

förts bristfälligt. Bestämmelser om besvärsmått vid avsaknad av eller bristfällig bedömning finns i 34 § i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning.

189 §

Sökande av ändring i beslut om utvecklingsområden

Ändring i ett beslut av kommunen som gäller frågan om att utse ett område till utvecklingsområde och som inte fattas i samband med godkännandet av en plan, får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i kommunallagen. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

189 a §

Sökande av ändring i beslut om fastställande av utvecklingskostnadsersättning

Ändring i ett beslut av kommunen som gäller fastställande av utvecklingskostnadsersättning får sökas på det sätt som föreskrivs i kommunallagen. Rätten att söka ändring bestäms likväl enligt förvaltningsprocesslagen (586/1996). Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

När det gäller värderingen av en fastighet ska förvaltningsdomstolen begära ett utlåtande av Lantmäteriverket, om det inte är uppenbart onödigt.

189 b §

Sökande av ändring i beslut om debitering av utvecklingskostnadsersättning

Ändring i ett beslut av kommunen som gäller debitering av utvecklingskostnadsersättning får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. I samband med debiteringen kan ändring inte sökas i fråga om ersättningsgrunder som vid fastställandet av utvecklingskostnadsersättningen har avgjorts genom ett beslut som har vunnit laga kraft. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Besvär uppskjuter inte verkställigheten av beslutet, om inte besvärinstansen bestämmer något annat.

190 §

Sökande av ändring i andra beslut av en myndighet

Ändring i ett beslut som en kommunal myndighet fattat med stöd av denna lag och som inte avses i 188, 189, 189 a, 189 b eller 190 b § får sökas hos förvaltningsdomstolen genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Detsamma gäller sökande av ändring i ett beslut av ett förbund på landskapsnivå enligt 33 § 3 mom. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Betänkande MiUB 14/2017 rd

En myndighet som fattat ett beslut enligt denna lag har besvärsmätt i fråga om förvaltningsdomstolens beslut, om förvaltningsdomstolen har ändrat myndighetens beslut eller upphävt det.

I beslut av förvaltningsdomstolen som gäller bygglov, gatuplan eller dagvattenplan får ändring inte sökas genom besvär till den del ärendet har avgjorts i en lagakraftvunnen detaljplan.

190 a §

Sökande av ändring i beslut av Säkerhets- och kemikalieverket

Ändring i ett beslut som Säkerhets- och kemikalieverket fattat med stöd av 181 § får sökas hos förvaltningsdomstolen genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

En myndighet som fattat ett beslut enligt denna lag har besvärsmätt i fråga om förvaltningsdomstolens beslut, om förvaltningsdomstolen har ändrat myndighetens beslut eller upphävt det. Beslut som marknadstillsynsmyndigheten fattat med stöd av denna lag eller byggproduktförordningen ska iaktas även om ändring söks.

190 b §

Sökande av ändring i beslut om taxa för kommunens inspektions- och tillsynsuppgifter samt för dagvattenhantering

Ändring i ett beslut om godkännande av en taxa till grund för avgifter till kommunen för inspektions- och tillsynsuppgifter, andra myndighetsuppgifter samt dagvattenhantering får sökas genom besvär på det sätt som föreskrivs i kommunallagen. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På sökande av ändring i ett sådant beslut av förvaltningsdomstolen som har meddelats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. På ett sådant beslut av förvaltningsdomstolen som ska delges genom bevislig delgivning och som har fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en fullföljdsdomstol upphäver ett beslut i fråga om vilket ändringssökandet ska ske med tillämpning av de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag och återförvisar ärendet att i sin helhet behandlas på nytt, ska ärendet dock behandlas och avgöras i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

4.

Lag

om ändring av marktäktslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i marktäktslagen (555/1981) 4 b § 2 mom. och 20 § 1 mom., sådana de lyder i lag 424/
2015, och
fogas till 14 §, sådan den lyder i lagarna 463/1997 och 424/2015, ett nytt 5 mom. som följer:

4 b §

Styrning och tillsyn över täktverksamhet

Närings-, trafik- och miljöcentralen styr och övervakar verksamheten enligt denna lag på sitt område samt verksamhet med ett gemensamt tillstånd enligt 4 a § i de fall då behandlingen av det tillståndsärende som gäller verksamheten omfattas av den statliga miljötillståndsmyndighetens behörighet.

14 §

Tillsynsmyndighet och förvaltningstvångsärenden

De rättigheter och skyldigheter som tillsynsmyndigheten har enligt 1 och 2 mom. gäller närings-, trafik- och miljöcentralen när den övervakar verksamhet med ett gemensamt tillstånd enligt 4 a § i kommunen.

20 §

Sökande av ändring

Beslut som en myndighet meddelat med stöd av denna lag får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande MiUB 14/2017 rd

På sökande av ändring i ett beslut av en kommunal myndighet eller av förvaltningsdomstolen som har meddelats före ikraftträdandet av denna lag och i vilket ändring ska sökas på det sätt som föreskrivs i kommunallagen (410/2015) tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. Över ett beslut av förvaltningsdomstolen som har meddelats efter ikraftträdandet av denna lag får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. På ett beslut av förvaltningsdomstolen som ska delges genom bevislig delgivning och som har fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en fullföljdsdomstol upphäver ett beslut i fråga om vilket ändringssökandet ska ske med tillämpning av de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag och återförvisar ärendet att i sin helhet behandlas på nytt, ska ärendet dock behandlas och avgöras i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

5.

Lag

om ändring av 62 § i naturvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i naturvårdslagen (1096/1996) 62 § 1 mom., sådan den lyder i lag 1059/2015, som följer:

62 §

Besvär över förvaltningsdomstolens beslut

Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen, om beslutet gäller

- 1) ett förbud eller en begränsning enligt 18 § 2 mom.,
- 2) inrättandet av naturskyddsområden enligt 24 § 1 och 3 mom.,
- 3) hävning av fridlysningen av ett naturskyddsområde enligt 27 §,
- 4) inrättande av landskapsvårdsområden enligt 33 §, eller
- 5) ett tidsbegränsat förbud enligt 55 § 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På sökande av ändring i ett sådant beslut av förvaltningsdomstolen som har meddelats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. På ett så-

Betänkande MiUB 14/2017 rd

dant beslut av förvaltningsdomstolen som ska delges genom bevislig delgivning och som har fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Om en fullföljdsdomstol upphäver ett beslut i fråga om vilket ändringssökandet ska ske med tillämpning av de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag och återförvisar ärendet att i sin helhet behandlas på nytt, ska ärendet dock behandlas och avgöras i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

6.

Lag

om ändring av 6 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006) 6 § 3 mom., sådan den lyder i lag 892/2015, som följer:

6 §

I de fall som avses i 2 mom. kan ärendet behandlas och avgöras utan de sakkunnigledamöter om vilkas deltagande i övrigt i en sammansättning vid avgörande föreskrivs särskilt. Ärenden som gäller besvärstillstånd i miljöskyddsärenden och vattenhushållningsärenden kan behandlas och avgöras också i en sammansättning med tre lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ärenden som är anhängiga vid högsta förvaltningsdomstolen vid ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Betänkande MiUB 14/2017 rd

Helsingfors 23.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Petri Honkonen cent
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 Martti Mölsä blå
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
medlem Mirja Vehkaperä cent.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.

Betänkande MiUB 14/2017 rd

RESERVATION

Motivering

I proposition RP 43/2017 rd föreslås det att systemet med besvärstillstånd ska införas i ärenden om vilka det föreskrivs i miljöskyddslagen, marktäktslagen och vattenlagen och att användningsområdet också utvidgas i fråga om ärendegrupper som regleras i markanvändnings- och bygglagen och naturvårdslagen. Sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut i dessa ärenden hos högsta förvaltningsdomstolen skulle i fortsättningen kräva besvärstillstånd. Det är förståeligt att syftet är att åstadkomma en enhetligare rättspraxis. Men den metod man gått in för verkar ändå ha dikterats främst av spariver och av en överdriven begränsning av medborgarnas rättstrygghet. Om systemet med besvärstillstånd utvidgas till nya ärendegrupper blir det en stor förändring som försämrar parternas möjligheter att få sina välgrundade frågeställningar behandlade i domstol.

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska enligt paragrafens 2 mom. verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Till demokratin hör enligt grundlagens 2 § 2 mom. att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Kravet på besvärstillstånd i miljöärenden innebär tveklöst att möjligheten att förverkliga innehållet i den grundläggande rättigheten till miljön försämras liksom också det faktiska inflytandet för frivilligorganisationers som värnar denna rättighet.

Det att man tidigare förhållit sig restriktivt till att införa systemet med besvärstillstånd i samband med miljöärenden beror på den regionala variationen i miljöärenden och på att ärendena är komplicerade och rättsligt mångtydiga. Projektens miljökonsekvenser kan sträcka sig över ett större område och inbegripa en rätt stor krets av människor som har del i saken. Ändringar i miljön kan dessutom vara svåra att avlägsna. Miljöförstöring till följd av ett felaktigt beslut kan inte göras ogjort. Det är därför motiverat med stark rättssäkerhet i miljöärenden men ett system med besvärstillstånd garanterar inte att rättssäkerheten förverkligas.

Miljökonsekvensbedömningen i propositionen är bristfällig eftersom man nöjer sig med att säga att de föreslagna ändringarna inte antas ha några direkta miljökonsekvenser. I propositionen görs ingen bedömning av de indirekta konsekvenserna. Samtidigt begränsas myndigheternas styrnings- och tillsynsuppgifter märkbart i synnerhet i markanvändningsfrågor, och ansvaret för tillsynen skyfflas medvetet över på medborgarna och organisationer. Miljöförvaltningens strukturer kommer dessutom att ändras radikalt i och med landskapsreformen. Regeringen har inte alls beaktat detta i sin konsekvensbedömning. Det här kan inte betraktas som god lagberedning.

Utvidgningen av systemet med besvärstillstånd försämrar medborgarnas och organisationernas faktiska möjligheter att delta i beslutsfattandet i miljöfrågor på det sätt som grundlagens 20 § förutsätter. Systemet lämpar sig inte alls för komplicerade miljöärenden som ofta kan tolkas på olika sätt. Tröskeln för att få tillstånd att anföra besvär är mycket hög. Den föreslagna ändringen är tveklaktig i synnerhet då regeringen dels har skjutit över ansvaret för att övervaka att miljöskyddslagstiftningen förverkligas på medborgarna och dels slopat kravet på att miljöministeriet ska fast-

Betänkande MiUB 14/2017 rd

ställa landskapsplanerna. Därtill har NTM-centralernas besvärsmätt begränsats. Summa summa-
rum inskränks medborgarnas möjligheter att besvärsvägen få ändring i felaktiga beslut.

Propositionen bygger på bristfällig utredning av förslagets miljökonsekvenser, äventyrar allmän-
intresset och kommer att leda till allt fler beslut som skadar miljön.

På grundval av detta föreslår vi att lagförslagen i regeringens proposition förkastas.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslag 1–6.

Helsingfors 23.11.2017

Silvia Modig vänst
Satu Hassi gröna
Riitta Myller sd
Katja Taimela sd