

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/1999 rd**Regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen***Till miljöutskottet***INLEDNING****Remiss**

Riksdagen remitterade den 1 oktober 1999 regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen (RP 84/1999 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande i frågan till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Simo Mäkinen och regeringssekreterare Mika Seppälä, miljöministeriet
- sakkunniga Eija Siitari-Vanne och lagstiftningsrådet Marja Ekroos, justitieministeriet
- kanslichef Ilkka Rautio, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitierådet Juhani Wirilander, högsta domstolen
- lagman Kyösti Karttunen, Björneborgs tingsrätt
- förvaltningsrådet Pekka Vihervuori, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomaren vid länsrätten Veijo Luomanen, länsrätten i Åbo och Björneborgs län
- vattenöverdomare Pekka Kainlauri, vattenöverdomstolen
- vattenrättsdomare Seppo Räisänen, Östra Finlands vattendomstol
- vattenrättsdomare Jukka Hölttä, Västra Finlands vattendomstol
- vattenrättsdomare Aino Turpeinen, Norra Finlands vattendomstol

- miljöskyddschef Juhani Mäki, Mellersta Finlands miljöcentral
- direktör Leena Saviranta, Nylands miljöcentral
- vicehäradshövding Elina Lampi-Fagerholm, Finlands Advokatförbund
- miljöskunnige Vesa Valpasvuo, Finlands Kommunförbund
- naturskyddschef Ilpo Kuronen, Finlands Naturskyddsförbund r.f.
- avdelningschef Jukka Luokkamäki, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- vice ordföranden, länsrättsdomare Tuomas Lehtonen, Länsrättsdomarna r.f.
- vice ordföranden, vattenrättsdomare Antero Iivanainen och styrelsemedlemmen, vattenöverdomstolsrådet Jukka Mattila, Finlands Specialdomare r.f.
- fullmäktigeledamoten, vattenrättsdomare Hannu Kokko, Miljöspecialisternas Specialförbund MCF r.f.
- professor Erkki Hollo
- professorn, extraordinarie förvaltningsrådet Kari Kuusiniemi
- professor Juha Lappalainen
- professor Olli Mäenpää.

Samband med andra handlingar

I samband med behandlingen för ett år sedan av propositionen med förslag till lag om förvaltningsdomstolarna samt till därtill ansluten lagstiftning (RP 114/1998 rd) tog riksdagen ställning till bestämmelserna om ändringssökande i

miljöfrågor i anslutning till den nu aktuella propositionen. De regionala förvaltningsdomstolarna inrättades då och i det sammanhanget besl-

tade man också om hur ändringssökandet i miljöskyddsfrågor organiseras (LaUB 19/1998 rd — RP 114/1998 rd).

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att en miljöskyddslag skall stiftas. Lagen skall vara en övergripande lag om motverkande av förorening av miljön.

Genom den föreslagna miljöskyddslagen revideras och förenhetligas miljölagstiftningen. Bestämmelserna som nu är spridda på många olika lagar skall sammanställas i en enda lag. Miljöskyddslagen skall ersätta luftvårdslagen, bullerbekämpningslagen och lagen om miljötillståndsförfarande. Alla dessa skall upphävas, eftersom de kommer att vara onödiga. Allt som allt skall tre nya lagar stiftas och 24 lagar ändras. Lagen ändrar inte nivån på miljöskyddet.

En enhetlig miljöskyddslagstiftning skapar bättre förutsättningar för en övergripande tillsyn över miljöriskerna. Samtidigt förbättras medborgarnas möjligheter att påverka miljörelaterade beslut.

Det viktigaste syftet med reformen är att få till stånd ett enhetligt miljötillståndssystem. Samtliga utsläppstillstånd föreslås bli sammanlagda till ett enda miljötillstånd, som på lika grunder beaktar den belastning som olika miljöelement utsätts för. Beslutssystemet för miljö- och vattentillstånd skall ses över. Vattendomstolarna dras in.

Enligt förslaget skall nya tillståndsmyndigheter, dvs. tre miljötillståndsverk, inrättas inom miljöministeriets förvaltningsområde. Bestämmelser om deras behörighet, personal och beslutsprocess skall ingå i en särskild lag om miljötillståndsverken, något som framhäver ämbetsverkens oberoende ställning.

Miljötillståndsverken skall inte fatta beslut bara om tillstånd enligt vattenlagen utan framför allt om tillstånd med avsevärda miljökonsekvenser. Miljötillstånd kommer som tidigare också att behandlas av de regionala miljöcentralerna och kommunerna. Behörighetsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller behandlingen av tillstånd förblir i stort sett oförändrad.

Miljötillståndsverken skall enligt förslaget placeras där vattendomstolarna nu finns. Avsikten är att med stöd av lagen överföra och utnämna innehavarna av tjänsterna som vattenrättsdomare till motsvarande tjänster som direktör för miljötillståndsverket och miljøråd utan att tjänsterna utlyses. Också vattendomstolarnas övriga personal skall, är det tänkt, överföras till tjänster vid miljötillståndsverken.

Ändring i beslut enligt miljöskyddslagen och vattenlagen skall sökas hos Vasa förvaltningsdomstol, som inrättades i samband med omorganiseringen av de regionala förvaltningsdomstolarna. Dess beslut får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

Propositionen ansluter sig till EU-rådets direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (det s.k. IPPC-direktivet).

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2000.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Lagutskottets utgångspunkter

Vid behandlingen av ärendet har lagutskottet koncentrerat sig på förslagen till ändringar i tillståndsförvaltningen, dvs. konsekvenserna av att vattendomstolarna dras in, samt på bestämmelserna om ändringssökande, bägge frågor som hör till utskottets kompetensområde.

Lagutskottet har inte tagit upp de paragrafer som gäller förhållandet mellan tillståndsföreskrifter och förordningen i sin behandling. Paragraferna hör till grundlagsutskottets kompetensområde och behandlas i dess utlåtande.

De delar av propositionen utskottet behandlat är enligt utskottets uppfattning ändamålsenliga. Utskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen för sitt kompetensområdes vidkommande, dock med följande anmärkningar och ändringsförslag.

De grundläggande lösningarna av frågan om myndighetssystemet

Under lagberedningsprocessen nåddes enighet om behovet av en enhetlig miljöskyddslag och dess viktigaste innehåll. Däremot väckte omorganiseringarna motstridiga känslor. Debatten fortsatte under utskottsbehandlingen. Också överföringen av tvistemål till tingsrätterna väckte farhågor om att behandlingen av ersättningsärenden skulle kompliceras och fördröjas och tingsrätterna överbelastas. Hållningen till bestämmelserna om ändringssökande har i huvudsak varit positiv.

Om miljötillståndsverk inrättas och vattendomstolarna dras in innebär detta en omfattande och principiellt viktig överföring av beslutsbehörigheten från ett lagskipningsorgan till ett förvaltningsorgan vid tillämpning av den materiella lagstiftningen. Aldrig tidigare har en överföring av motsvarande omfattning genomförts hos oss mellan domstolsorganisationen och förvaltningsmaskineriet. Någon jämförelsegrund finns således inte.

Överföringen av en domstols behörighet till en förvaltningsmyndighet är enligt lagutskottets uppfattning det väsentligaste ändringsförslaget i propositionen. För att kunna ta ställning till om förslaget kan godkännas har utskottet gått igenom hur det gick till då vattendomstolarna inrättades och vad som låg till grund då samt hur miljöskyddslagstiftningen och förvaltningsförfarandet utvecklats. Följande beaktningsvärda synpunkter framkom.

Den nuvarande behandlingsordningen i vattenärenden. De nuvarande vattendomstolarna inrättades år 1962 då den nya vattenlagen trädde i kraft och ersatte de administrativa vattendragskommissionerna. Lagberedningen hade dragit ut på tiden. Den pågick från 1923 till 1961. Under den ingående lagberedningen utkristalliserades en större rättssäkerhet, snabbare behandling, ökad sakkunskap och koncentration av målen som grunder för en ny vattenlag.

Vattenärendena betraktades då som s.k. blandärenden, dvs. ärenden med både administrativa och juridiska drag. I och med att domstolsmodellen valdes för vattenlagen kunde inte bara behandlingen av ansökningsärenden utan också tvistemål och brottmål i vattenfrågor koncentreras till samma specialdomstol.

Att domstolsmodellen valdes då måste ännu i dag anses ha varit ett riktigt beslut. Ur samhällsynpunkt hade tiderna varit exceptionella. Vattenkraften höll på att byggas ut och både för verksamhetsutövarna och de skadelidande var det fråga om stora ekonomiska värden. Domstolsförfarandet var noga reglerat och säkert medan förvaltningsförfarandet enbart hade förlitat sig på rättsprinciper, vedertagen praxis och vissa administrativa speciallagar.

Ändringar av väsentlig betydelse för ordningen för behandling av vattenärenden. Sedan vattendomstolarna inrättades har stora ändringar ägt rum som påverkar bedömningen av behandlingsordningen för vattenärenden. Bland ändringarna kan nämnas följande:

— Lagstiftningen på jordrättens och vattenrättens område har kompletterats genom flera sektorlagar, till exempel luftvårdslagen, bullerbekämpningslagen och lagen om avfallshandtering. Miljöskyddet har fått större betydelse. Den tidigare jord- och vattenrätten går numera under benämningen miljö rätt.

— Den finländska vattenkraften har tämjts. Vattendragen är till största delen utbyggda. Vattenlagens rättsliga karaktär har förändrats. Från att ha varit en lag om utbyggnad av vattendragen blev den en lag om skydd av vattendragen genom att vattenlagen ändrades 1987 efter en lång beredning.

— Procedurreglerna för tillstånd beviljade på grundval av sjukvårdslagen, lagen angående vissa grannelagsförhållanden och luftvårdslagen har förenhetligats och slagits samman till ett tillståndsförfarande genom lagen om miljö tillståndsförfarande, som trädde i kraft 1992.

— Den rådande uppfattningen om tillståndsärenden som behandlas i vattendomstolen är att de huvudsakligen är förvaltningsärenden med inslag av vissa särdrag. År 1995 togs ett nytt 48 kap. om miljöbrott in i strafflagen. I och med detta upphävdes vattenlagens bestämmelser om de grövsta brotten och strafflagsbrotten överfördes på underrätterna.

— Förvaltningsförfarandet har utvecklats. Universallagen på området, lagen om förvaltningsförfarande, antogs 1982. Förvaltningsförfarandet började fastläggas i slutet av 1980-talet då länsrätterna blev självständiga förvaltningsdomstolar. På 1990-talet stiftades förvaltningsprocesslagen och länsrätterna ändrades till regionala förvaltningsdomstolar.

— I samband med revisionen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 intogs varje människas rätt till god förvaltning och garanterad rättssäkerhet vid lagskipningen som en ny grundläggande rättighet i regeringsformen. Enligt 16 § 1 mom. regeringsformen har var och en rätt att på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig domstol samt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan.

I 2 mom. sägs att offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en god förvaltning skall tryggas i lag.

— Enligt grundlagsutskottets färskaste ståndpunkt vore det konstitutionellt sett problematiskt att ge domstolarna tillståndsbehörighet i större omfattning just av den anledningen att det är fråga om administrativa beslut (GrUU 5/1999 rd).

— Finland har anslutit sig Europeiska unionen. Finland är därför bundet av unionens IPPC-direktiv, som avser att förebygga och begränsa miljöföroreningar från industriproduktion och som förutsätter att medlemsstaterna har ett enhetligt system för utsläppstillstånd och ställer vissa minimikrav på systemet.

Slutsatser. Med hänsyn till den ovan relaterade rättsliga utvecklingen anser lagutskottet att en enhetlig miljölagstiftning är absolut nödvändig. Med beaktande av de rådande uppfattningarna om vattenärendenas karaktär och uppdelningen av statsmakten kan förenhetligandet endast ske genom att tillståndsärendena inte längre avgörs vid vattendomstolarna utan genom ett förvaltningsförfarande.

Ny myndighetsorganisation

Miljöskyddets växande betydelse, behovet av att förenhetliga det splittrade tillståndssystemet samt Europeiska unionens IPPC-direktiv har lett till att regeringen efter en lång och omsorgsfull beredning föreslår övergång till ett enhetstillstånd. Det införs genom att vattendomstolarna dras in och miljö tillståndsverk inrättas för att fortsätta deras arbete. De nya tillståndsverken är förvaltningsmyndigheter. De kommer att finnas på samma orter som de nuvarande vattendomstolarna och personalen vid vattendomstolarna övergår direkt i deras tjänst. De regionala miljöcentralerna och kommunala organen kommer fortfarande att ha tillståndsbehörighet. Alla tillståndsmyndigheters beslut överklagas hos Vasa förvaltningsdomstol, som inledde sin verksamhet i början av november 1999. Besvär över dess

beslut får utan begränsningar anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. De tviste- och brottmål inom lagskipningens område som tidigare behandlades av vattendomstolarna överförs på tingsrätterna.

Det tredelade tillståndsmyndighetssystemet är ett resultat av en sammanjämkning av målen och till buds stående personresurser.

Vad man vill uppnå är att den nya tillståndsförvaltningen ända från början är välfungerande och sakkunnig, att den nya tillståndsmyndigheten är så självständig och oberoende som möjligt och att behandlingen av tillstånden i kvalitativt hänseende inte äventyras till följd av reformen. Avsikten är också att hålla fast vid de uppställda målen för behandlingstidtabellen.

Den till buds stående personalen består av vattendomstolarnas och de regionala miljöcentralernas personal. Vattendomstolarnas personal är väl insatt i vattenfrågor och vattenlagstiftningen men saknar särskild kunskap om luftvård, bullerbekämpning och avfallshantering. I de regionala miljöcentralerna är läget det motsatta.

Utskottet finner det förståeligt att tillståndsbehandlingen fördelas på tre myndigheter. Miljöskyddsförvaltningen har levt med ständiga förändringar och det vore nu oförnuftigt med en alltför stor plötsligt påkommen förändring. Ur verksamhetsutövarnas och de skadelidandes synpunkt är en splittrad organisation dock inte den bästa möjliga. Dessutom skapar de regionala miljöcentralernas och de kommunala myndigheternas dubbla roller dels som tillståndsmyndighet, dels som tillsynsmyndighet osäkerhet. Arrangemanget måste ses som en preliminär lösning som vidareutvecklas så snart läget tillåter det.

Rättslig reglering av miljö tillståndsverkets verksamhet

Utskottet anser att de nya miljö tillståndsverken skapar klarhet i den första behandlingsfasen i vattenhushållningsärenden. Men det finns alltid de som tvivlar på att myndigheterna behandlar tillstånden och därmed sammanhängande ersättningsfrågor opartiskt. Tillståndsmyndigheter-

nas avgörande kan innebära fördelar eller nackdelar värda flera miljoner mark för den sökande och också betydande ekonomiska förluster för den skadelidande. En tillståndssökande som förbereder ett stort projekt är en mäktig motståndare för en vanlig skadelidande. När beslut om sådana projekt fattas kommer det mycket tydligt fram hur viktigt det är att kunna lita på tillståndsmyndighetens opartiskhet.

Regeringens mål är ett miljö tillståndswerk som fattar sina beslut självständigt. Målen nås genom följande åtgärder

— Bestämmelserna om de nya miljö tillståndsverken ingår inte i lagen om miljöförvaltningen, som innehåller bestämmelser om de regionala miljöcentralerna och Finlands miljöcentral. I stället stiftas en separat lag om miljö tillståndsverken. Miljöförvaltningens allmänna uppgifter enligt lagen om miljöförvaltningen gäller inte miljö tillståndsverken, som inte heller i övrigt kommer att ha uppgifter som strider mot miljöförvaltningens lagfästa uppgifter.

— Miljö tillståndsverken har egen personal. Miljö rådstjänsterna är specificerade tjänster som tillsätts av statsrådet. Behörigheten att föredra utnämningar av miljö råd har fördelats mellan miljöministeriet och justitieministeriet.

— Miljö tillståndsverken behandlar ärendena kollegialt, dvs. på ett mera domstolsliknande sätt än andra tillståndsmyndigheter.

— Miljöministeriet och justitieministeriet utvecklar tillsammans verksamheten vid miljö tillståndsverken. En särskild samarbetsgrupp tillsätts för detta ändamål genom förordning.

Förvaltningsförfarandet vid miljö tillståndsverken bestäms enligt lagstiftningen. Tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagen är en form av bunden laglighetsprövning. Lagen föreskriver att miljö tillstånd skall beviljas om verksamheten uppfyller lagstiftningens krav. Lagbundenheten och den därpå grundade laglighetsprövningen i tillståndsärenden innebär att man genom administrativ styrning inte kan binda ett ämbetsverk att utöva sina befogenheter på ett visst sätt.

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen och den nya

grundlagen förpliktar myndigheterna till en god förvaltning. Kraven i den europeiska människorättskonventionen uppfylls genom att tillståndsmyndighetens beslut kan överklagas hos en domstol.

Jäv bestäms enligt 10 § lagen om förvaltningsförfarande. Jämfört med jävsbestämmelserna i rättegångsbalken ligger skillnaden däri att jävsbestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande inte uppställer något absolut hinder mot att ett ärende behandlas i två olika myndighetsinstanser. Ärendet får dock inte behandlas av myndigheten i två olika egenskaper, till exempel först som föredragande och senare som förtroendevald. I praktiken är skillnaden väsentligt mindre på grund av att jäv enligt lagen om förvaltningsförfarande också kan grunda sig på att opartiskheten äventyras av något annat särskilt skäl. Vad delaktighet, släktskap eller erhållen nytta beträffar är bestämmelserna lika omfattande.

På justitieministeriet pågår ett projekt för att revidera rättegångsbalkens bestämmelser om domarjäv. Meningen är att under projektets gång också ta upp när det är på sin plats att tillämpa dessa bestämmelser på en förvaltningsmyndighet eller något annat organ.

Hos en förvaltningsmyndighet kan parterna få allmän rättshjälp, som kan inbegripa till exempel hjälp vid muntliga förhandlingar. Ett projekt för att slå ihop rättshjälpssystemet och de fria rättegångarna till ett enhetligt system pågår som bäst. I detta sammanhang vägs också in klientens behov av rättshjälp vid förhandlingar hos en förvaltningsmyndighet.

Lagutskottet anser att garantierna för miljö-tillståndsverkens oberoende och procedurreglerna som verken skall följa tryggar rättvisa och tillförlitliga beslut.

Behörighetsfördelningen mellan myndigheterna

Behörighetsfördelningen mellan tillståndsmyndigheterna. Regeringen har bemödat sig om att göra bestämmelserna om hur behörigheten i tillståndsärenden skall fördelas mellan miljö-tillståndsverken och de regionala miljöcentralerna

så tydliga som möjligt. Bestämmelserna ingår i 31 § miljöskyddslagen och 3 och 4 § miljöskyddsförordningen. Trots bemödandena kan en lekman ha rätt svårt att förstå den faktiska innebörden i bestämmelserna. Utskottet finner det därför viktigt att instruktiva handledningar tas fram som komplement till paragraferna och att tillståndsmyndigheterna iakttar bestämmelserna om skyldigheten att råda klienter i lagen om förvaltningsförfarande.

Twiste- och brottmål i vattendomstolarna. När vattendomstolarna dras in, överförs de tviste- och brottmål de tidigare behandlat till tingsrätterna. För brottmålen vidkommande innebär detta inget problem, eftersom målen gällande de grövsta brotten redan tidigare överförts till tingsrätterna. Nu överflyttas också de återstående brottmålen, de lindrigaste brotten.

Av de nuvarande ärendena i 14 kap. 7 § vattenlagen kommer de som uppenbart endast gäller en tvist mellan två parter, till exempel en tvist mellan två grannar om olovlig terrassering, också i fortsättningen att behandlas som tvistemål enligt vattenlagen. I ärendena kan då ingå både yrkande på ersättning och yrkande på att konsekvenserna av en åtgärd skall elimineras. Enligt uppgifter till utskottet har vattendomstolarna bara behandlat ett fåtal sådana ärenden per år.

Resten av de nuvarande tvistemålen blir ansökningsärenden och behandlas av miljö-tillståndsverken. De kan gälla exempelvis tryggheten av en allmän fördel i fiskeri- eller miljöskyddsintresse. Frågor om skadestånd kan behandlas i tingsrätten när ansökningsärendet har avgjorts.

Uppdelningen av ersättningsärenden. Uppdelningen av ersättningsärenden mellan olika behöriga myndigheter följer i stort sett samma huvudprinciper som de som nu tillämpas i vattendomstolarna i fråga om behörigheten i ärenden gällande ansökningar om ersättning och tvistemål gällande ersättning. *Ansökningarna om ersättning* behandlas av tillståndsmyndigheten (miljö-tillståndsverket) och *tvistemålen av tingsrätten.*

Behandling av ersättningsfrågor ingår för närvarande inte i miljötillståndssystemet. Ärenden av detta slag skall i regel väckas genom talan i tingsrätten. Den allmänna skadeståndsrätten, i allmänhet lagen om ersättning för miljöskador, är då tillämplig materiell norm. Den nya lagstiftningen innebär ingen ändring i detta.

Ersättningsystemet enligt vattenlagen. Systemet enligt den gällande vattenlagen grundar sig på att bestämmelserna i 11 kap. vattenlagen tillämpas på så kallade lagliga skador. I regel behandlas ersättningsfrågan och tillståndsärendet i ett sammanhang i enlighet med samtidighetsprincipen. Om en skada till följd av en laglig verksamhet kommer till synes först senare, en så kallad oförutsatt skada, behandlas ersättningsyrkandet av samma myndighet vid ett på sätt och vis förlängt tillståndsförfarande. I och med reformen överförs dessa ersättningsyrkanden som sådana från vattendomstolarna till miljötillståndsverken.

Den andra huvudprincipen när det gäller ersättningsansvar i vattenärenden är att en lagstridigt vållad skada, exempelvis en skada som vållats genom brott mot tillståndsföreskrifterna eller utan behövtillstånd, ersätts på grundval av allmänna skadeståndsbestämmelser utanför vattenlagen. Processarten är då vattentvistemål. Behandlingen av dessa ärenden överförs nu från vattendomstolarna till tingsrätterna.

Av rättssäkerhetsskäl finns det en så kallad gråzon mellan dessa två behandlingsformer. Denna gråzon tillåter att ersättningsyrkanden på grund av att en verksamhet utövats lagstridigt innan tillståndsansökan för den lämnats in behandlas i samband med tillståndsärendet. På denna punkt sker ingen ändring.

Överföringen av ärenden gällande förorening av vattendrag från vattenlagen till miljöskyddslagen ger upphov till en ändring i ersättningsystemet enligt miljöskyddslagen. Som läget är nu tillämpas vattenlagen på förorening av vattendrag. Ersättningsfrågor tas i dag inte upp vid miljötillståndsförfarandet. Regeringen har gått in för en kompromiss i detta avseende: enligt den nya lagen behandlas ersättningsyrkanden till

följd av vattenförorening vid tillståndsförfarande, medan andra skador på grund av förorening också i fortsättningen behandlas separat, dvs. ersättning skall sökas genom talan i tingsrätten. Principerna för förfarandet vid vattenföroreningar kommer således också framgent att vara desamma som vattenlagen. Förändringen ligger däri att miljöskadelagstiftningen och den kompletterande allmänna skadeståndsrätten kommer att vara ersättningsnorm också i legala situationer.

Slutledningar. Behörighetsfördelningen enligt ersättningsbestämmelserna kan i princip anses vara klar och tydlig. Om en och samma verksamhet har orsakat skador av olika slag är bestämmelserna dock invecklade för den skadelidande. Utskottet anser i alla fall att bestämmelserna kan godkännas till en början för att alltför stora förändringar i rättsläget skall undvikas.

Bestämmelserna om ändringssökande

Lagutskottet tog ställning till ändringssökandet redan för ett år sedan i samband med behandlingen av lagen om förvaltningsdomstolarna. Utskottet hänvisar till sitt dåvarande uttalande och konstaterar att det inte har något att tillägga (LaUB 19/1998 rd).

Regeringen föreslår att besvärsrätten skall utvidgas och att också registrerade föreningar och stiftelser vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd, naturvård eller en trivsam boendemiljö och inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna framträder skall få besvärsrätt.

Bland de sakkunniga utskottet hörde förhöll sig alla de som yttrade sig i denna sak positiva till en utvidgad besvärsrätt. Utskottet påpekar att en utvidgning av besvärsrätten är i samklang med de nya bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och den nyaste miljöskyddslagstiftningen i övrigt. Besvärsmålsbestämmelserna i vattenlagen utvidgades 1987 och besvärsmålsbestämmelserna i naturvårdslagen 1997. Det färskaste exemplet är markanvändnings- och bygglagen, som träder i kraft i början av 2000. Där har besvärsmålsbestämmelserna getts stor räckvidd.

Jämförd med nuvarande rättspraxis är utvidgningen inte stor, eftersom bland annat den med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna positiva tolkningen har lett till en större besvärsrätt i rättspraxis.

Också Finlands internationella förpliktelser kräver utvidgade bestämmelser om ändringssökande. Finland har undertecknat 1998 års Århuskonvention om allmänhetens rätt till deltagande i prövningsprocessen samt rätt till insyn och information i miljöfrågor. Meningen är att den nationella lagstiftningen skall ses över nästa år så att den överensstämmer med konventionen, som därefter kan ratificeras.

Utskottet påpekar att den utvidgade besvärsrätten har lett till att också bestämmelserna om verkställighet av beslut har ändrats. Huvudregeln säger att en verksamhet inte får inledas förrän tillståndsbeslutet har vunnit laga kraft. På begäran av den sökande kan tillståndsmyndigheten dock föreskriva att verksamheten under vissa förutsättningar får inledas med iakttagande av tillståndsbeslutet trots att ändring söks. Tillståndsmyndigheten förutsätter då att säkerhet ställs och grundad anledning föreligger. Vidare förutsätts att verkställigheten inte gör ändringssökandet onödigt. Fullföljdsdomstolen får dock förbjuda att beslutet verkställs. Dessutom bör noteras att besvär anförda på osakliga grunder kan leda till att den klagande förordnas att betala alla kostnader.

Verkställighet av den nya lagstiftningen

Reformen kräver omfattande utbildning, som redan har inletts. Lagutskottet anser att ett av målen för utbildningen måste vara en enhetlig ämbetsverkskultur vid alla tillståndsverk. Det bästa tillvägagångssättet både för verksamhetsutövarna och med hänsyn till projektresultatet är att villkoren för tillstånden diskuteras med verksamhetsutövarna. Det är likaså viktigt att hålla fast vid den uppgjorda behandlingstidtabellen. Behandlingarna får inte dra ut på tiden ens under övergångsperioden.

I praktiken kommer det sannolikt att vara bara en handfull ärenden som överförs till tingsrätter-

na varje år. De allmänna domstolarna bör dock ges tillräckligt tydlig information om den kommande reformen, menar utskottet.

Uppföljning av lagstiftningen

När verksamheten inleds måste en uppföljning av hur den fungerar göras, vilket regeringen även lovar göra i propositionen. Utifrån de resultat som då fås måste åtgärder snabbt vidtas för att vidareutveckla systemet. Ambitionen bör vara att utveckla tillståndsverksamheten i den riktningen att de tillståndsärenden som behandlas av miljötillståndsverken och de regionala miljöcentralerna samlas hos en myndighet och tillsynsfrågorna koncentreras till en annan. Också möjligheten att låta kommunala tillståndsärenden ingå i samma helhet bör övervägas.

Även ändamålsenligheten i besvärbestämmelserna bör tas upp till förnyad prövning när det inledande stadiet väl är avklarat, rättskipningen har antagit vedertagna former och det finns uppgifter om hur många besvärärenden som har inkommit till Vasa förvaltningsdomstol och hur stort behovet av nya resurser är. Det är möjligt att ändringssökandet kan delas upp på två eller tre förvaltningsdomstolar.

Vidare är det skäl att ge akt på hur ersättningsbestämmelserna fungerar: har de fungerat väl eller har de förorsakat långa dröjsmål eller osakliga svårigheter för de skadelidande. Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet att miljöutskottet förutsätter

att regeringen gör en noggrann uppföljning av hur miljöskyddslagstiftningsreformen utfaller i praktiken, fortsätter att förtydliga miljöskyddsbestämmelserna utifrån uppföljningen med målet att samla tillståndsärendena hos en myndighet och koncentrera tillsynen över miljöskyddet hos en annan myndighet. Vidare är det skäl att utreda möjligheten att sprida ut ändringssökandet på två eller tre förvaltningsdomstolar samt att se efter hur ersättningsbestämmelserna fungerar och i förekommande fall föreslå att de ändras.

Detaljmotivering

1 Miljöskyddslagen

58 §. *Ändring av tillstånd.* Vid utskottsbehandlingen visade det sig att 2 mom. av misstag fått fel innehåll vid den lagtekniska finslipningen av propositionen. Syftet var att momentet skulle vara likadant som 16 kap. 24 § 4 mom. vattenlagen, där uttrycket "samtidigt på tjänstens vägnar ta upp till behandling" används. Ordet samtidigt har av misstag blivit "i samband med ändringen av tillståndet". Utskottet föreslår att miljöutskottet korrigerar felet och ändrar formuleringen av 58 § 2 mom. som följer:

"När det gäller ändring av fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift gäller vad som föreskrivs i 2 kap. 22 § 4 mom. och 22 b § vattenlagen. Om det vid ett sådant ersättningsförfarande som avses i 68 § har framkommit ny utredning om grunderna för fiskevårdsskyldigheten eller fiskerihushållningsavgiften, kan miljötillståndsverket *samtidigt* på tjänstens vägnar uppta ändringen av skyldigheten eller avgiften till behandling utan hinder av vad som annars gäller om ändring och justering av villkor."

73 §. *Behandlingen av ersättningsärenden vid tingsrätten.* I paragrafen ingår bestämmelser om de situationer där mål som gäller förorening av vattendrag kan komma upp till behandling i tingsrätten. Enligt 1 mom. avgörs alltid yrkanden på ersättning för skador till följd av brott i tingsrätten. Om ersättning för samma skada har hunnit yrkas hos miljötillståndsverket, skall verket avvisa ersättningsyrkandet utan prövning. Enligt 2 mom. skall tingsrätten utan prövning avvisa ett skadeståndsyrkande anhängiggjort genom ett käromål, om ett till samma ärende hänförligt ersättningsärende är anhängigt hos tillståndsverket. I 4 mom. finns bestämmelser om att tingsrätten kan begära utlåtande av miljötillståndsverket och den regionala miljöcentralen.

Utskottets har blivit uppmärksamgjort på att behandlingen av ett ersättningsärende som in-

leds i tingsrätten kan fortsätta i hovrätten och högsta domstolen till följd av ändringssökande. Det är därför skäl att precisera användningen av ordet "tingsrätt" i momenten och ändra på *1 och 2 momentens* inbördes ordning.

Paragrafens *1 (2) mom.* bör göras tydligare. Därav bör klart framgå att tidpunkten då ärendet har anhängiggjorts avgör om det är tingsrätten eller tillståndsmyndigheten som behandlar det. Annars leder det till att ett mål som är anhängigt i till exempel hovrätten eller högsta domstolen, och därmed redan behandlats en gång i domstol, avvisas om en ansökan om saken lämnas in till tillståndsmyndigheten.

Vidare anser utskottet att *2 (1) mom.* bör göras klarare så att rättsprinciperna i den motsvarar bestämmelserna i lagen om rättegång i brottmål. Utskottet föreslår att bestämmelsen formuleras i överensstämmelse med principerna i denna lag och att de allmänna domstolarna följaktligen har uteslutande behörighet i fråga om ersättningsyrkanden på grund av brott oberoende av om brottmålet är anhängigt vid domstol.

Möjligheten för tingsrätten att begära utlåtande av tillståndsmyndigheten har i sig betraktats som något positivt. Däremot har det rått oklarhet om hur utlåtandet skall presenteras eller behandlas vid en muntlig förhandling. Utskottet framhåller att förfarandet när det gäller dessa utlåtanden är detsamma som i fråga om till exempel läkarutlåtanden. Om utlåtandet godkänns vid beredningen, är det som sådant en del av rättegångsmaterialet. Om det bestrids och detta påverkar ärendets behandling i väsentlig grad, kan en representant för tillståndsmyndigheten kallas till domstolen för att höras som vittne.

Lagutskottet föreslår att 73 § ändras som följer:

"Behandlingen av ersättningsärenden vid tingsrätten

Tingsrätten skall utan prövning avvisa ett genom ett käromål anhängiggjort skadeståndsyrkande, om ett till samma ärende hänförligt ersättningsärende *tidigare* har anhängiggjorts hos tillståndsmyndigheten. (2 mom. i RP)

Allmän domstol avgör utan hinder av 71 och 72 § ersättningsyrkanden baserade på brott som gäller förorening av vattendrag. Miljötillståndsverket skall avvisa ett ersättningsärende utan prövning, om det brottmål som ersättningsyrkandet är baserat på är anhängigt hos domstolen. (1 mom. i RP)

(3 mom. som i RP)

Tingsrätten och fullföljdsdomstolen kan begära utlåtande av den regionala miljöcentralen eller miljötillståndsverket, om avgörandet av ärendet förutsätter särskild sakkunskap om miljöskydd eller vattenärenden."

100 §. *Besluts verkställbarhet.* Paragrafen innehåller bestämmelser om besluts verkställbarhet. För utskottet har påpekats att i och med att tillstånden att bygga i vattendrag ändras till förvaltningsbeslut kan ersättningsförpliktelser i anslutning till beslutet inte verkställas utomlands med stöd av Luganokonventionen. Detta utgör inget stort problem i detta sammanhang, menar utskottet, eftersom ersättningskyldigheten bygger på principen om förorenarens ansvar. I praktiken har en ersättningskyldig egendom i Finland och ersättningsarna kan i allmänhet tas ut från den.

Påpekandet ledde till insikten om att frågan om hur ersättningsbeslut fattade av miljöskyddslagens tillståndsmyndigheter skall verkställas aldrig utreddes under lagberedningen. Enligt 3 kap. 1 § utsökningslagen verkställs bland annat "beslut av förvaltningsdomstol, statsrådet, ministerium, centralt ämbetsverk eller länsstyrelse" i den ordning utsökningslagen stadgar. Ingendera av tillståndsmyndigheterna i miljöskyddslagen är "central myndighet", vilket utsökningslagen uttryckligen förutsätter. Det kan därför vara oklart om 3 kap. 1 § utsökningslagen är tillämplig på verkställigheten av miljötillståndsmyndigheternas ersättningsbeslut. Avsikten är att bestämmelserna skall göras klarare i samband med totalrevideringen av utsökningslagstiftningen. Beredningen av den kommer sannolikt att pågå ännu några år.

Utsökningsbehovet gäller även den kommunala miljöskyddsmyndighetens beslut, eftersom den kan besluta om ersättningar för förorening av små vattendrag.

För undvikande av tolkbara situationer föreslår utskottet att ett nytt 2 mom. tas in i 100 § som följer:

"På verkställighet av en tillståndsmyndighets lagakraftvunna beslut om ersättnings fastställda enligt bestämmelserna i 11 kap. eller om nyttjanderätt beviljad med stöd av 49 § och ersättning för den tillämpas vad som är föreskrivet om verkställighet av en lagakraftvunnen dom. (Nytt 2 mom.)"

3. Lagen om ändring av vattenlagen

17 kap. 5 och 6 §. Utskottet föreslår att 17 kap. skall skrivas om. I samband därmed skall mellanrubrikerna ändras. Före 4, 5 och 6 § kommer mellanrubriken "Sökande av ändring i beslut vid dikningsförrättning". Den nya 5 § passar inte in under underrubriken, medan däremot 6 § gör det. För att förbättra lagsystematiken föreslår utskottet därför

att 17 kap. 5 och 6 § byter plats och

att en ny mellanrubrik "Grundbesvär" införs före 6 § (tidigare 5 §).

26. Lagen om ändring av 1 § lagen om fri rättegång

Regeringen föreslår inte att 26 § 2 mom. skall ändras. Omläggningen av systemet för ändringsökande påverkar dock paragrafen. Lagutskottet föreslår därför

att 26 § tas in i lagförslaget och att dess 2 mom. får följande lydelse:

"I avgöranden som avses i 23 § 1 mom. eller i 24 § och som givits av hovrätten och jorddomstolen (utesl.), får ändring sökas endast om högsta domstolen (utesl.) beviljar besvärstillstånd."

Lagutskottet påpekar vidare

att rubriken och ingressen till lagen måste justeras på grund av paragrafen.

Utlåtande

Som sitt utlåtande anför lagutskottet vördsamt

att miljöutskottet bör beakta vad som sägs ovan.

Helsingfors den 24 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Jyri Häkämies /saml
Toimi Kankaanniemi /fkf
Annika Lapintie /vänst
Paula Lehtomäki /cent

Kari Myllyniemi /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Susanna Rahkonen /sd
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Marja Tiura /saml
Raimo Vistbacka /saf.

AVVIKANDE ÅSIKT 1

Motivering

Propositionen om miljöskydds- och vattenlagstiftningen fortsätter den lagstiftningslinje som anammades på 90-talet och som har förstört den tidigare klara och tydliga lagstiftnings- och processpraxisen. De nu föreslagna reformerna i rättspraxisen och tillståndsförfarandet innebär att ingen kommer helskinnad ur en process utan en armé av advokater och något sådant har varken en vanlig näringsidkare eller en småföretagare eller privatperson råd med. Också möjligheten att när som helst ändra tillståndsvillkoren genom en förordning försätter till exempel en tillståndsinnehavare som startat en näringsverksamhet i en utsatt ställning. Som om detta inte

vore nog gör lagförslagen det möjligt för all världens föreningar att komma med i anhängiggörande- och besvärprocessen oberoende av om de har några som helst regionala eller sakliga intressen i frågan. Dessutom suddar lagförslagen ut gränserna mellan den traditionella förvaltningsverksamheten och domstolsväsendet.

Åsikt

Av ovan nämnda orsaker anser vi

att lagutskottet i sitt lagförslag skulle ha föreslagit att propositionen förkastas.

Helsingfors den 24 november 1999

Sulo Aittoniemi /alk
Raimo Vistbacka /saf

AVVIKANDE ÅSIKT 2

Motivering

En reform av miljöskydds- och vattenlagstiftningen är av nöden. Propositionen innehåller dock vissa bestämmelser som bör ändras.

Enligt grundlagsutskottets tolkning strider 56 § i förslaget till miljöskyddslag inte mot grundlagen. Bestämmelsen gör det möjligt att skärpa villkoren i ett beviljat och gällande tillstånd. Bestämmelsen är oskälig och utgör ett uppenbart hot mot dem som utövar en laglig näring. Om hotet realiserats kan det försätta näringsutövaren i ytterst stora ekonomiska svårigheter. I ett organiserat och civiliserat samhälle kan inte sådana hot i lagstiftningen accepteras. Miljöutskottet bör införa ett andra moment med samma innehåll som 10 § 3 mom. Härigenom skulle lagen förutsätta att de myndigheter och instanser vars verksamhet eller intressen särskilt berörs av frågan ges tillfälle att yttra sig när förordningarna bereds. Yttrande bör således alltid begäras antingen av den näringsutövare som beviljats tillstånd eller åtminstone av den intresseorganisation som företräder honom. Detta tillägg avhjälper i viss mån orimligheten i propositionen.

I 75 § 3 mom. i förslaget till miljöskyddslag bestäms att ansvaret för att sanera förorenad mark ligger hos kommunen i det fall att områdets innehavare inte kan åläggas att sanera den. Miljöutskottet bör precisera bestämmelsen för att kommunernas ansvar inte skall öka oskäligt mycket. Staten bör åtminstone vara delansvarig i dessa fall.

I 92 och 97 § föreslås att också registrerade föreningar och stiftelser vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna framträder skall ges såväl rätt att anhängiggöra ärenden som besvärsmätt. Det är motiverat och överensstämmande med vedertagen rättspraxis att föreningar och stiftelser med miljöintressen har dessa rättigheter. Det är dock onödigt att också föreningar och stiftelser med ett verksamhetsområde som

täcker hela landet får besvärsmätt i lokala projekt. Ett medborgarsamhälle i ordets rätta bemärkelse materialiseras då rätt att anhängiggöra ärenden och besvärsmätt beviljas lokala eller regionala föreningar och stiftelser med fortgående nära kontakter till näringslivet och miljön inom området. Ju mer avlägsen en förening eller stiftelse är, desto lättare är det för den att ingripa i projekt som både den som beviljat tillståndet och de lokala människorna är nöjda med. Föreningar och stiftelser som är verksamma på långt avstånd känner inte alltid något helhetsansvar till exempel för sysselsättningen och andra lokala synpunkter på frågan. Miljöutskottet bör ändra båda paragraferna så att rätten att anhängiggöra ärenden och besvärsmätten begränsas till föreningar och stiftelser vars registrerade hemkommun är den ort där verksamheten utövas eller någon annan kommun inom vars område verksamhetens miljökonsekvenser framträder. Genom rätten att anhängiggöra ärenden och besvärsmätten genomförs principen om ett ansvarsfullt medborgarsamhälle.

Majoriteten i lagutskottet antog inte ovan nämnda ändringsförslag.

Åsikt

Vi anser

att lagutskottet skulle ha infört följande ändringar i det första lagförslaget, dvs. miljöskyddslagen, i sitt utlåtande:

Lagförslag 1

56 §

Iakttagandet av förordningar

(1 mom. som i RP)

När förordningar bereds skall de myndigheter och instanser vars verksamhet eller intres-

sen särskilt berörs av ärendet ges tillfälle att yttra sig i saken. (Nytt 2 mom.)

92 §

Rätt att anhängiggöra ärenden

Om ett ärende som avses i 77, 79 och 84—86 § inte har anhängiggjorts på tillsynsmyndighetens eget initiativ, kan ärendet skriftligen anhängiggöras av

(1 punkten som i RP)

2) en registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och vars registrerade hemkommun är den kommun där verksamheten utövas eller någon annan kommun inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna framträder,

(3—5 punkten som i RP)

97 §

Besvärsrätt

Besvärsrätt har

(1 punkten som i RP)

2) en registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och vars registrerade hemkommun är den kommun där verksamheten utövas eller någon annan kommun inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna framträder,

(3—5 punkten som i RP)

Helsingfors den 24 november 1999

Toimi Kankaanniemi /fkf
Sulo Aittoniemi /alk
Paula Lehtomäki /cent

Kari Myllyniemi /cent
Raimo Vistbacka /saf