

3.10.2012/2623 HFD:2012:89

Naturvårdslagen - Skogslagen - Anmälan om flygekorrrar - Förfarande i miljöcentralen - Procedurfel - Beslut som ska ges utan dröjsmål - Frist

Diariennr: 237/1/11
Givet: 3.10.2012
Liggare: 2623

Enligt 72 a § i naturvårdslagen ska närings-, trafik- och miljöcentralen ge sitt beslut om läget för en föröknings- eller rastplats för flygekorrrar och villkoren för tillåten skogsbehandling utan dröjsmål efter att den har fått en anmälan enligt 14 b § i skogslagen från skogscentralen. Bestämmelsen i 72 a § i naturvårdslagen innehöll dock inte någon bestämmelse om en sådan processuell frist vars överskridande skulle kunna resultera i upphävande av beslutet.

Naturvårdslagen 72 a §

Se och jfr HFD 2009:38.

Lyhennelmä suomeksi

Beslut som överklagas

Vasa förvaltningsdomstol 22.12.2010 nr 10/0729/2

Ärendets handläggning i Västra Finlands miljöcentral, till den del som det är fråga om i högsta förvaltningsdomstolen

Kustens skogscentral har 14.10.2008 i enlighet med 14 b § i skogslagen meddelat Västra Finlands miljöcentral att en anmälan om användning av skog gällde en eventuell föröknings- och rastplats för flygekorrrar på fastigheten Båtholma Rnr 35:15 i Eugmo by i Larsmo kommun. Miljöcentralens representant besökte området 29.10.2008. Under besöket observerades inga tecken på föröknings- eller rastplats för flygekorre. Miljöcentralens representant besökte området på nytt 11.3.2009 och då fanns det tecken på förekomst av flygekorre i form av spillning ovanpå en holk och under ett träd.

Västra Finlands miljöcentral har med sitt beslut 16.4.2009 H46-371 som föröknings- och rastplats för flygekorre fastställt ett område som framgår av den till beslutet fogade kartan. Holken med näromgivning på sammanlagt 0,062 hektar har lämnats utanför avverkningen och föröknings- och rastplatsen kring holken har avgränsats med fiberband.

Det avgränsade områdets storlek har sedermera korrigerats till 0,24 hektar. Den till tidigare beslut fogade kartan har ersatts med en ny karta, där området anges.

Ärendets handläggning i Vasa förvaltningsdomstol

A har överklagat miljöcentralens beslut hos Vasa förvaltningsdomstol och i sina besvär yrkat att beslutet upphävs. Han har framfört bland annat att fredningen är överdimensionerad, då cirka 6 200 kvadratmeter stockskog fredas på grund av att man möjligen såg flygekorren där senast år 2002. Beslutet har fattats på bristfälliga, omotiverade och olagliga grunder. Bevis på att flygekorre är aktiv på området saknas. Enligt jord- och skogsbruksministeriets anvisning dnro 3713/430/2003 skulle arealen för flygekorrens föröknings- och rastplatser vara 300 - 700 kvadratmeter.

Från 29.10.2008, när miljöcentralen och skogscentralen utförde fältobservationen, där inga tecken på flygekorrens förekomst på området observerades, skulle miljöcentralen ha haft två veckor på sig att ta beslut. Beslutet kom ett halvt år senare. Enligt jord- och skogsbruksministeriets anvisning måste miljöcentralen fatta sitt beslut enligt 72 a § i naturvårdslagen utan dröjsmål efter att den fått anmälan enligt 14 b § i skogslagen. Ärendet ska avgöras inom 30 dagar och behandlingstiden kan endast av särskilda skäl vara längre.

Västra Finlands miljöcentral har gett ett utlåtande med anledning av A:s besvär.

A har gett bemötande med anledning av miljöcentralens utlåtande.

Förvaltningsdomstolens avgörande

Vasa förvaltningsdomstol har med sitt överklagade beslut, till den del som det är fråga om i högsta förvaltningsdomstolen, bifallit A:s besvär över miljöcentralens beslut 16.4.2009 H 46-371 och upphävt beslutet.

Förvaltningsdomstolen har motiverat sitt beslut, till den del som det här är fråga om, enligt följande:

Enligt 72 a § i naturvårdslagen ska närings-, trafik- och miljöcentralen (tidigare den regionala miljöcentralen) när den har fått en anmälan enligt 14 b § i skogslagen från skogscentralen vidta åtgärder för att bestämma läget för en föröknings- eller rastplats för flygekorror och villkoren för tillåten skogsbehandling. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska ge sitt beslut i ärendet utan dröjsmål efter att anmälan har inkommit från skogscentralen.

Av förarbetena till 72 a § i naturvårdslagen framgår bland annat följande:

Miljöutskottet har i sitt betänkande (MiUB 6/2004 rd) med anledning av regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av naturvårdslagen (RP 76/2003 rd) hyst

vissa farhågor för att den rättsliga och den kunskapsmässiga osäkerheten kring skyddet av flygekorren i vissa situationer kan innebära en negativ utveckling och betonat optimal öppenhet och ett smidigt och snabbt myndighetsagerande. Miljöutskottet har ansett det nödvändigt att det för behandlingen av frågor med anknytning till skyddet av flygekorren skapas klara myndighetsfunktioner för att besluten ska kunna fattas snabbt. För att säkerställa en snabb behandling bör den regionala miljöcentralen åläggas en tidsfrist för behandlingen. Det är tänkt att miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet ska godkänna en gemensam anvisning för procedurerna mellan de regionala miljöcentralerna och skogscentralerna. I anvisningen skulle inkluderas en ändamålsenlig tidsfrist för behandlingen. Tidsfristen bör enligt utskottet normalt vara 30 dagar, men av särskilda skäl kunna förlängas till högst 60 dagar.

Riksdagen har utgående från miljöutskottets betänkande om det på regeringens proposition baserade förslaget till lag om ändring av naturvårdslagen fogat 72 a § sådan den ovan angetts. Stora utskottet har i sitt betänkande (StoUB 2/2004 rd) konstaterat att uttrycket "utan dröjsmål" i bestämmelsen betyder att den regionala miljöcentralen inom 30 dagar måste avgöra om den i anmälan avsedda skogsanvändningen kan tillåtas. Behandlingstiden får vara längre bara om det finns särskilda skäl till det.

Enligt 49 § 1 mom. i naturvårdslagen är det förbjudet att förstöra och försämra platser där individer av de djurarter som nämns i bilaga IV (a) till habitatdirektivet förökar sig och rastar.

Kustens skogscentral hade 14.10.2008 i enlighet med 14 b § i skogslagen meddelat miljöcentralen att en anmälan om användning av skog gällde en eventuell föröknings- och rastplats för flygekorror på fastigheten Båtholma Rnr 35:15 i Eugmo, Larsmo. Miljöcentralen har gett sitt i 72 a § i naturvårdslagen avsedda beslut 16.4.2009 och således över sex månader efter att anmälan inkommit från skogscentralen.

Förvaltningsdomstolen har konstaterat, med beaktande av det som anförts i förarbetena till 72 a § i naturvårdslagen, att miljöcentralen inte har gett sitt beslut i ärendet utan dröjsmål, då beslutet getts först sedan över sex månader förflutit efter att anmälan inkommit från skogscentralen. Miljöcentralens beslut 16.4.2009 H46-371 är således lagstridigt och har därför upphävts.

- - -

Oberoende av det beslut som miljöcentralen gett med stöd av 72 a § i naturvårdslagen och oberoende av det beslut som förvaltningsdomstolen nu gett är det dock direkt med stöd av 49 § 1 mom. i naturvårdslagen förbjudet att förstöra eller försämra sådana platser i naturen där flygekorren förökar sig eller rastar. Vid behov ska närings-, trafik- och miljöcentralen tillgripa sådana tvångsmedel som förutsätts i 57 § i naturvårdslagen.

Handläggning i högsta förvaltningsdomstolen

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Österbotten, som har kommit i stället för Västra

Finlands miljöcentral, har i sina besvär yrkat att förvaltningsdomstolens beslut upphävs och ärendet återförvisas till förvaltningsdomstolen för ny handläggning.

Närings-, trafik- och miljöcentralen har anfört bland annat följande:

Enligt 72 a § i naturvårdslagen ska beslutet som avses i paragrafen fattas utan dröjsmål. Enligt lagberedningshandlingarna avses med detta i princip cirka 30 dagars tidsfrist. Eftersom regeln med 30 dagar dock inte har införts i lagen, kan den lagenliga handläggningstiden i enskilda fall vara avsevärt mycket längre.

Närings-, trafik- och miljöcentralen har under de rådande förhållandena fattat sitt beslut inom den lagstadgade tiden. Handläggningen av ärendet har inte försenats till den grad att beslutet med beaktande av handläggningsskedena som framgår av beslutshandlingarna och närings-, trafik- och miljöcentralens tillgängliga resurser skulle kunna anses vara lagstridigt på tidsmässiga grunder.

Förvaltningsdomstolen har inte kunnat upphäva beslutet på de grunder som har framförts. Brott mot tidskravet kan anses vara ett procedurfel, som dock varken har påverkat eller har kunnat påverka innehållet i närings-, trafik- och miljöcentralens beslut. Av 21 § i grundlagen i Finland och 23 § i förvaltningslagen följer att alla förvaltningsbeslut måste fattas utan ogrundat dröjsmål. Om förvaltningsdomstolens tolkning skulle vara den rätta, måste man fråga sig om alla för sakägarens del avslagna förvaltningsbeslut, i vilka den tidsmässiga förutsättningen inte uppfylls, till innehållet är lagstridiga och därför på denna grund kan upphävas av förvaltningsdomstolen. I praktiken skulle en positiv tolkning leda till ett ohållbart slutresultat, för vilket dessutom inte finns stöd i rättssystemet. Ytterligare är det inte alltid entydigt när ett beslut är negativt för sakägaren (så även i detta aktuella fall) och tillämpning av tolkningen i många partsärenden skulle vara mycket besvärligt i praktiken.

Förvaltningsdomstolens beslut strider också mot markägarens fördel, åtminstone i det avseendet att han inte kan veta på vilket sätt han kan undvika straff och övriga följder som eventuellt uppstår av brott mot 49 § i naturvårdslagen. Med förvaltningstvångsåtgärder förmår man nödvändigtvis inte reagera så snabbt och effektivt på situationen som de praktiska behoven fordrar. Det sannolika slutresultatet är otillfredsställande för alla parter och strider dessutom kraftigt mot skyddsmålen i 49 § och 72 a § i naturvårdslagen.

A har gett ett bemötande. Han har yrkat att besvären avslås och anfört bland annat att under fältobservationen 29.10.2008 hittades ingen egentlig orsak till fredning. Miljöcentralen tog sig olovligt lång tilläggstid, troligen för att hitta grund för sitt beslut om fredning, och då var endast spillning och till och med tickor grund för beslutet. Hela processen räckte ett halvt år.

Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry (Finlands naturskyddsförbunds Österbottens distrikt) har beretts tillfälle att inkomma med bemötande.

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Österbotten har gett ett genmäle. Beslutet fördröjdes på grund av behovet att utreda gränserna som tryggar föröknings- och rastplatsen i

ett andra fältbesök och anhopningen av ärenden i Västra Finlands miljöcentral med anledning av personalbrist.

Tolkningen som förvaltningsdomstolen har antagit betyder att miljöcentralen inte längre 16.4.2009 skulle ha fått fatta ett beslut som innehåller en lösning i ärendet, eftersom den lagstadgade tidsfristen hade gått ut. Ärendet var dock åtminstone formellt anhängigt, varför det förblir oklart i vilket ordning ärendets anhängighet borde ha konstaterats ha upphört och vilken markägarens rättsställning var efter den tidpunkt när förvaltningsdomstolen ansåg att dröjsmålsförutsättningen hade överträtts. Uppenbarligen var faktum att anmälan ännu var anhängig ett hinder för avverkningsåtgärderna, trots att beslutsfattandet skulle ha varit fördröjt på det sätt som avses i 72 a § i naturvårdslagen.

Förvaltningsdomstolens tolkning leder till en ohållbar situation både för markägaren och närings-, trafik- och miljöcentralen. Det är i praktiken omöjligt att exakt fastställa tidpunkten efter vilken det är lagstridigt att fatta ett beslut i ärendet.

A har delgetts närings-, trafik- och miljöcentralens genmäle.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen har prövat ärendet.

Vasa förvaltningsdomstols beslut upphävs och ärendet återförvisas till förvaltningsdomstolen, som ska behandla det på nytt.

Skäl till högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Tillämpade lagrum och förarbetena

Enligt 49 § 1 mom. i naturvårdslagen är det förbjudet att förstöra och försämra platser där individer av de djurarter som nämns i bilaga IV (a) till habitatdirektivet förökar sig och rastar. Flygekorren hör till de arter som nämns i bilagan.

I 14 b § (552/2004) i skogslagen föreskrivs att om den anmälan om användning av skog som kommit in till skogscentralen gäller en sådan plats på vilken flygekorror förökar sig och rastar och som nämns i en handling som den regionala miljöcentralen tillställt skogscentralen, ska skogscentralen omedelbart göra en anmälan om detta till den regionala miljöcentralen och markägaren samt till den representant för markägaren samt den innehavare av avverkningsrätten som centralen känner till.

Enligt 72 a § (553/2004) i naturvårdslagen ska den regionala miljöcentralen, när den har fått en anmälan enligt 14 b § i skogslagen från skogscentralen vidta åtgärder för att bestämma läget för en föröknings- eller rastplats för flygekorror och villkoren för tillåten

skogsbehandling. Miljöcentralen ska ge sitt beslut i ärendet utan dröjsmål efter att anmälan har inkommit från skogscentralen.

I sin proposition med förslag till lag om ändring av skogslagen (RP 73/2003 rd) har regeringen hänvisat till det då pågående överträdelseförfarandet beträffande skyddet av flygekorren som Europeiska gemenskapernas kommission hade inlett mot Finland. I propositionen föreslogs att för tryggnad av informationsutbytet mellan skogs- och miljömyndigheterna skulle man till skogslagen foga en bestämmelse om att skogscentralen ska underrätta den regionala miljöcentralen om en sådan anmälan om användning av skog som gäller en plats där flygekorror förökar sig och rastar. Enligt regeringens proposition skulle skogscentralen jämföra de handlingar som centralen erhållit av den regionala miljöcentralen gällande platser där flygekorror förökar sig och rastar med anmälningarna om användning av skog och, om skogscentralen märker att en anmälan om användning av skog gäller en sådan plats där flygekorror förökar sig och rastar, omedelbart göra en anmälan om detta till bland annat den regionala miljöcentralen. För att vinna tid ska skogscentralen inte undersöka om det alltför ofta förekommer flygekorror på platsen, utan göra anmälningarna omedelbart på basis av handlingarna. På basis av skogscentralens anmälan undersöker den regionala miljöcentralen ärendet och vidtar nödvändiga åtgärder inom ramen för sina befogenheter.

I sitt betänkande (JsUB 5/2004 rd) med anledning av ovan nämnda proposition underströk riksdagens jord- och skogsbruksutskott betydelsen av att ett snabbt myndighetsförfarande tryggas och pekade på de ekonomiska förluster som uppstår när avverkningar skjuts fram på grund av att myndigheternas beslut drar ut på tiden. För att säkerställa en snabb handläggning föreslog utskottet att det skulle införas en tidsfrist för handläggningen av skyddsärenden vid de regionala miljöcentralerna så, att till den 14 b § som enligt propositionen skulle fogas till skogslagen skulle läggas ett 2 mom. med en bestämmelse om att miljöcentralen ska ge sitt beslut i ärendet utan dröjsmål, dock senast inom 30 dagar efter att en anmälan enligt 1 mom. har inkommit från skogscentralen. Vid riksdagsbehandlingen uteslöts detta 14 b § 2 mom. dock ur det lagförslag som riksdagen antog. Riksdagens stora utskott omfattade riksdagens beslut i ärendet (StoUB 3/2004 rd).

Miljöutskottet har i sitt betänkande (MiUB 6/2004 rd) med anledning av regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av naturvårdslagen (RP 76/2003 rd) hyst vissa farhågor för att den rättsliga och den kunskapsmässiga osäkerheten kring skyddet av flygekorren i vissa situationer kan innebära en negativ utveckling och betonat optimal öppenhet och ett smidigt och snabbt myndighetsagerande. Miljöutskottet har ansett det nödvändigt att det för behandlingen av frågor med anknytning till skyddet av flygekorren skapas klara myndighetsfunktioner för att besluten ska kunna fattas snabbt. För att säkerställa en snabb behandling bör den regionala miljöcentralen åläggas en tidsfrist för behandlingen. Enligt betänkandet är det tänkt att miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet ska godkänna en gemensam anvisning för procedurerna mellan de regionala miljöcentralerna och skogscentralerna. I anvisningen skulle inkluderas en ändamålsenlig tidsfrist för behandlingen. Tidsfristen bör enligt utskottet normalt vara 30 dagar, men av särskilda skäl kunna förlängas till högst 60 dagar.

Riksdagen har utgående från miljöutskottets betänkande om det på regeringens proposition baserade förslaget till lag om ändring av naturvårdslagen fogat 72 a § sådan den ovan angetts.

Stora utskottet har i sitt betänkande (StoUB 2/2004 rd) konstaterat att uttrycket "utan dröjsmål" i bestämmelsen betyder att den regionala miljöcentralen inom 30 dagar måste avgöra om den i anmälan avsedda skogsanvändningen kan tillåtas. Behandlingstiden får vara längre bara om det finns särskilda skäl till det.

Utredda fakta i ärendet

Kustens skogscentral har 14.10.2008 i enlighet med 14 b § i skogslagen meddelat Västra Finlands miljöcentral att en anmälan om användning av skog har gällt en eventuell föröknings- och rastplats för flygekorror på A:s fastighet Båtholma Rnr 35:15 i Eugmo by i Larsmo kommun. När miljöcentralens representant har besökt området har där inte observerats några tecken på föröknings- eller rastplats för flygekorre. Miljöcentralens representant har besökt området på nytt 11.3.2009. Då har det funnits tecken på förekomst av flygekorre i form av spillning ovanpå en holk och under ett träd.

Med stöd av 72 a § i naturvårdslagen har miljöcentralen med sitt beslut 16.4.2009 H 46-371 som föröknings- och rastplats för flygekorre fastställt ett område som framgår av den till beslutet fogade kartan. Miljöcentralen har sedermera korrigerat det i beslutet angivna områdets storlek, senast med sitt beslut 21.9.2009 H 46-830, och ersatt den till tidigare beslut fogade kartan med en ny karta, där området anges.

Vasa förvaltningsdomstol har med sitt beslut bifallit A:s besvär över miljöcentralens beslut 16.4.2009 H 46-371 och upphävt beslutet. Enligt motiveringen till förvaltningsdomstolens beslut har miljöcentralen inte gett sitt beslut i ärendet utan dröjsmål, då beslutet getts först över sex månader efter att anmälan inkommit från skogscentralen. Förvaltningsdomstolen har konstaterat att miljöcentralens beslut således är lagstridigt.

Juridisk bedömning och slutsatser

Läget för en föröknings- eller rastplats för flygekorror och villkoren för tillåten skogsbehandling bestäms i ett förfarande som regleras i 72 a § i naturvårdslagen. Den myndighet som beslutar om läget och villkoren är den regionala miljö-, trafik- och miljöcentralen, som har kommit i stället för den tidigare miljöcentralen. Beslutet har rättsverkningar bland annat för markägaren, men har inte en sådan juridisk innebörd att det skulle sätta ur kraft eller ersätta det förbud att förstöra och försämra föröknings- och rastplatser om vilket bestäms i 49 § 1 mom. i naturvårdslagen. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska vid behov vidta åtgärder för att övervaka att detta förbud iakttas oberoende av om ett beslut som avses i 72 a § i naturvårdslagen har tagits eller inte.

Ett beslut som tas med stöd av 72 a § i naturvårdslagen har en tvåfaldig innebörd. Å ena sidan vill man med beslutet ge flygekorren ett effektivare skydd i en aktuell skogsbehandlingssituation. Å andra sidan försöker man genom beslutet skingra ovetskap om var flygekorrens föröknings- och rastplatser är belägna och vilken skogsbehandling som är tillåten, så att skogsbehandling som inte riskerar skyddet av flygekorren kan genomföras snabbt och utan att riskera flygekorrens föröknings- och rastplatser. När 72 a § stiftades diskuterade man absoluta tidsgränser för hur länge förfarandet skulle få ta i anspråk, men

avstod från att ta in sådana i lagen och lät frågan bli beroende av ministeriets anvisningar i saken. På detta sätt kan man vid handläggningen av ett ärende bättre ta hänsyn till den aktuella situationen, även om målsättningen om en så snabb handläggning som möjligt alltid ska eftersträvas, vilket även bestämmelsens målsättningar förutsätter.

Det har ovan framgått att bestämmelsen i 72 a § i naturvårdslagen till sin natur är en bestämmelse som kompletterar förbudet i 49 § 1 mom. i samma lag. Denna omständighet och förarbetena vid bestämmelsens tillkomst stöder tolkningen att i bestämmelsen inte har föreskrivits någon sådan processuell frist som i sig skulle resultera i upphävande av beslutet. I enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer kan ett beslut som avses i nämnda lagrum tas så länge som detta har betydelse med hänsyn till de ovan nämnda målsättningarna. I ärendet har inte framgått att det skulle ha blivit onödigt att fatta ett sådant beslut.

Förvaltningsdomstolen har haft en annan uppfattning om saken än den som framgår ovan. Förvaltningsdomstolens beslut ska därför upphävas och ärendet återförvisas till förvaltningsdomstolen för ny behandling.

Ärendet har avgjorts av förvaltningsråden Kari Kuusiniemi, Riitta Mutikainen, Eija Siitari-Vanne, Tuomas Lehtonen och Mika Seppälä. Ärendets föredragande var Petri Leinonen.