

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 22/1983-84 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till

- 1) landskapslag angående ändring av landskapslagen om naturvård,
- 2) landskapslag angående ändring av 2 § landskapslagen om kommunalskatt på inkomst.

Landstinget har den 11 november 1983 inbegärt lagutskottets yttrande över framställningen. Utskottet, som hört landskapsstyrelseledamoten Christer Jansson och miljövardsintendenten Håkan Kulves, får härmed vördsamt anföra följande.

I framställningen föreslås ändringar i den gällande landskapslagen om naturvård i framför allt två avseenden. Markägare skall kunna hos landskapsstyrelsen ansöka om inrättande av naturreservat på honom tillhörigt område, varvid landskapsstyrelsen samtidigt skulle erlagga ersättning för de ekonomiska förluster som åsamkas genom begränsningar i nyttjanderätten av området. Omnämmandet av möjligheten att inrätta naturreservat på viss tid föreslås samtidigt utgå. Bestämmelsen om markägares skyldighet att handha tillsynen över och skötseln av naturreservat föreslås likaså utgå. Genom en anslutande ändring av landskapslagen om kommunalskatt på inkomst föreslås att den ersättning markägaren erhåller skulle utgöra skattefri inkomst. Dessutom föreslås en ändring av lagens 26 §, varigenom all marktäkt, förutom husbehovstäkt, i framtiden skulle bli tillståndspliktig. Sistnämnda förslag, som kombineras med inlösningsskyldighet för berörda kommun eller landskapet under vissa i framställningen närmare angivna förutsättningar, baserar sig delvis på en hemställan från landstinget under vårsessionen 1983.

Enligt gällande lydelse av 14 § 1 mom. kan naturreservat på enskild tillhörig mark inrättas på viss tid, dock minst 10 år. Utskottet anser att möjligheten att inrätta naturreservat för viss tid uttryckligen bör kvarstå. Ständig fredning kan inte i alla situationer anses ändamålsenlig, särskilt som markägaren enligt den senaste ändringen av lagens 28 § (30/80) inte ensam kan åstadkomma ett upphävande av beslutet. Utskottet har därför infört ett tillägg till 14 § om möjlighet att inrätta naturreservat på viss tid. Konsekvenserna härav i fråga om inträngsersättningen berörs i detaljmotiveringen.

I samband med behandlingen av motion nr 65/1982-83 berörde utskottet i sitt

betänkande nr 24/1982-83 ingående den problematik som är förknippad med marktäkt. I betänkandet omfattade utskottet i princip det i motionen ingående förslaget om att all kommersiell täktverksamhet skulle vara beroende av tillstånd. Utskottet konstaterade emellertid att ett dylikt tillståndstvång samtidigt skulle förutsätta att lagen kompletterades med bestämmelser om inlösningskyldighet. I betänkandet ingick en redogörelse för hur rikets marktäktslag (FFS 555/81) utformats till denna del. Landstinget beslöt förkasta lagmotionen men hemställde samtidigt om att landskapsstyrelsen i brådskande ordning skulle utarbeta ett lagförslag i syfte att införa tillståndsskyldighet för all kommersiell marktäkt, innefattande jämväl reglering av inlösnings- och ersättningsfrågorna.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att landskapsstyrelsen i snabb ordning återkommit med lagstiftningsinitiativ, där man beaktat principen om tillståndsskyldighet för all marktäkt förenad med inlösningskyldighet vid förvägrad marktäkt. I framställningen ingår däremot inte någon motsvarighet till rikslagens bestämmelser om ersättningskyldighet för exploitören om ägaren eller innehavaren av närbelägen fastighet åsamkas skada eller olägenhet, vilket berördes i hemställan.

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till marktäktslag fästes särskild uppmärksamhet vid förutsättningarna för beviljande eller förvägrande av täkttillstånd. I utlåtande från grundlagsutskottet konstaterades att en fri ändamålsenlighetsprövning skulle förutsätta att lagen stiftades i grundlagsenlig ordning med hänsyn till medborgarnas i regeringsformen särskilt tryggade äganderättsskydd. Utskottet betonade betydelsen av tillräckliga rättskyddsarrangemang då det är fråga om lagstiftningsordningen för lagar som ingriper i medborgarnas allmänna rättigheter" (utl. nr 3/1981). För att stifta lagen i vanlig lagstiftningsordning var det nödvändigt att där ange tillräckligt detaljerade prövningsgrunder, så att tillståndsmyndighetens avgörande utgör bunden prövning, varvid ändring kan sökas i högre instans som laglighetsbesvär. Enligt utskottets uppfattning har nämnda omständigheter inte i tillräcklig omfattning beaktats i det föreliggande förslaget. Utskottet har därför omarbetat 26 § utgående från de i framställningen ingående riktlinjerna beträffande tillstånd och inlösningskyldighet men med beaktande av den utformning tillståndsförfarandet erhållit i rikslagstiftningen.

I sitt betänkande nr 24/1982-83 framhöll utskottet även att det borde övervägas om inte bestämmelserna rörande täktverksamhet i den nuvarande naturvårdslagen borde brytas ut och överföras till en särskild landskapslag om

marktäkt. Landskapsstyrelsen har emellertid med beaktande av att marktäktsbestämmelserna redan tidigare ingått i naturvårdslagen och det betydande merarbete utarbetande av en särskild lag hade inneburit, inte funnit skäl att utarbeta ett sådant särskilt lagförslag. Utskottet har därför mot bakgrunden av landstingets uttalade önskan att reglera all kommersiell täktverksamhet ansett den föreslagna ändringen av 26 §, tillsammans med de kompletteringar utskottet gjort, i detta skede tillräcklig för att fylla det mest aktuella lagstiftningsbehovet. Utskottet konstaterar likväl att det inte i en enda paragraf är möjligt att reglera alla med marktäkt sammanhängande situationer. Bland annat saknas, som ovan framgått, bestämmelser rörande ersättningsskyldighet för exploitören i det fall ägaren eller innehavaren av närbelägen fastighet åsamkas skada eller olägenhet i utnyttjandet av fastigheten och skadan eller olägenheten inte kan anses vara ringa. Vidare saknas närmare bestämmelser om tillståndsvillkor, avbrytande av täktverksamhet, övervakningen m.m. En fortsatt översyn av marktäktslagstiftningen är därför påkallad även om de mest brådskande lagstiftningsbehoven kan anses fylla i och med den föreliggande framställningen.

Detaljmotivering.

10a §: Utskottet konstaterar att de föreslagna ersättningarna till kommunerna i praktiken torde komma att erläggas ytterst sällan på grund av de små arealer som berörs. I riket har motsvarande bestämmelser närmast betydelse för de s.k. nationalparksområdena.

14 §: Med hänvisning till vad som anförts under den allmänna motiveringen föreslås ett tillägg enligt vilket det uttryckligen framgår att möjligheten att även i fortsättningen inrätta naturreservat på viss tid inte skall vara utesluten. Med tanke på de förändrade förhållanden som kan inträda och på markägarens intressen bör detta utsägas i lagtexten.

18 §: Enligt framställningen föreslås 18 § upphävd, vilket ansetts innebära att skötseln av naturreservat och naturminne på mark som enskild person äger i fortsättningen skulle ankomma på landskapsstyrelsen. Enligt 30 § gällande lag ankommer uppsättning av skyltar på landskapsstyrelsen som i praktiken redan tidigare haft om hand även viss skötsel såsom röjning, uppsättande av stängsel m.m. i samråd med ägaren. Motiveringen för landskapets ökade insatser har varit att förenhetliga skötseln.

Utskottet anser att skötseln fortfarande primärt skall ankomma på markägaren men att han skall kunna avtala om skötseln med landskapsstyrelsen.

Genom det föreslagna avtalet kan det önskade förenhetligandet uppnås och skötseln av de olika naturreservaten hållas på en jämn nivå. I avtalet skulle även bestämmas om eventuella ersättningar till markägaren för skötselåtgärder.

26 §: Utskottet har ansett det nödvändigt att omstilisera hela 26 §. Huvudsyftet i framställningen har bibehållits samtidigt som det i lagtexten inarbetats vissa kompletterande formuleringar med förebild främst från 3 och 6 §§ rikets marktäktslag.

1 mom. motsvarar i huvudsak nu gällande 1 mom. och har dessutom delvis kompletterats med de kriterier som ingår i marktäktslagens 3 § 1 mom. I momentet anges närmare de värden lagstiftaren önskar bevara genom begränsningen i täktverksamheten. De skönhetsvärden lagstiftningen avser att skydda bör basera sig på en objektiv bedömning. Som grund för en sådan bedömning kan bl.a. läggas de naturvårdsinventeringar som gjorts i samtliga kommuner i landskapet.

2 mom. har utformats med förebild i rikslagens 3 § 2 mom.

3 mom. motsvarar framställningens 26 § 2 mom.

Utskottet föreslår att ett nytt 4 mom. skulle införas, varigenom landskapsstyrelsens beslut rörande täkttillstånd tydligare än i framställningen får karaktären av bunden prövning. Täkttillstånd skulle sålunda kunna förvägras endast om de i 1 och 2 mom. närmare angivna förutsättningarna är för handen. Momentet motsvarar 6 § i rikets marktäktslag. Den föreliggande formuleringen ansågs under riksdagsbehandlingen vara en förutsättning för att rikslagen kunde stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Över landskapsstyrelsens beslut att inte medge täkttillstånd skall sålunda laglighetsbesvär i normal ordning kunna anföras hos HFD.

I 5 mom. har intagits dels den sista meningen i framställningens 2 mom., dels krav på att sökanden skall ställa säkerhet för att åtagandena enligt täktplanen fullföljs. Krav på ställande av säkerhet ingår i rikslagens 12 § och efterlystes även i lagutskottets tidigare nämnda betänkande nr 24/1982-83. Enligt vad utskottet erfarit har en av bristerna i nuvarande lagstiftning varit att landskapsstyrelsen vid fastställande av täktplan inte kunnat ställa krav på säkerhet, varför bl.a. uppsnyggning av området vissa fall underlätits efter slutförd täkt.

6 mom. motsvarar framställningens 3 mom. Utskottet föreslår ett förtydligande så att kommunen skall yttra sig över ansökan om täktstillstånd i dess helhet, inte endast om den plan som fogas till ansökan.

7 mom. är lika som nuvarande 4 mom. och har intagits endast i kompletterande syfte.

8 mom. har omformats i jämförelse med framställningens 5 mom. Utskottet instämmer i den huvudprincip som framgår av framställningen, nämligen att markägaren skall kunna kräva inlösen om täktstillstånd förvägras och han inte kan använda marken för jord- eller skogsbruk, byggande eller liknande ändamål som medför skälig nytta. Enligt utskottets åsikt bör likväl inlösningskyldigheten primärt åvila landskapet. Önskar den kommun där området är beläget lösa området, skall dock kommunen ha en sådan möjlighet. När ägare ställer inlösningsanspråk bör därför landskapsstyrelsen omedelbart underätta kommunen om detta för att bereda kommunen möjlighet att fullfölja sina inlösningsönskemål.

Enligt framställningen skulle inlösningskyldigheten åvila kommunen om den har avstyrkt ansökan om täktstillstånd, såvida inte landskapsstyrelsen önskar lösa in området med hänsyn till dess särskilda betydelse för naturvården. Förslaget i framställningen kan enligt utskottets uppfattning i vissa fall leda till att kommunerna inte utnyttjar sin möjlighet att avstyrka täktstillstånd fastän orsak härtill egentligen skulle finnas eftersom de skulle riskera att bli inlösningskyldiga. Allmänna naturvårdsintressen och kommunens ekonomiska intressen kunde således i dylika fall komma att stå i konflikt med varandra. Utskottet har på dessa grunder omformat förslaget.

Utskottet konstaterar att förbud mot täktverksamhet inte innebär att ägande- eller nyttjanderätten till markområdet i fråga överförs på annan. Förbudet hindrar inte heller ägaren att använda sitt område för andra ändamål. Vid stiftandet av rikets marktäktslag har därför påpekats att det är "ogrundat och orättvist att ersättning betalas ur allmänna medel till markägaren för förlust av sådana förväntade värden som baserar sig på möjligheten till verksamhet som skadar eller förstör miljön". (II lagutsk.bet.nr 1/1981 rd). Däremot har det ansetts, som även föreslås i framställningen, att samhället på yrkande av ägaren är skyldigt att inlösa området om förbud mot marktäkt skulle förhindra markägaren att använda sin mark för jord- och skogsbruk samt byggande eller för annat motsvarande ändamål som medför skälig nytta. Momentets formulering har tillkommit efter omröstning (3-2), varvid ledamöterna Ulf Andersson och Börje Eriksson ansett att orden "eller motsvarande ändamål som medför skälig nytta" borde utgå enär de kan skapa oklarhet

i tolkningen. Utskottets majoritet har, liksom landskapsstyrelsen, ansett det med tanke på rättstillämpningen vara av betydelse att landskapslagen på denna punkt är lika formulerad som rikslagen.

32 §: Utskottet har i 14 § föreslagit att naturreservat skall kunna inrättas på privatägd mark även för viss tid. En förutsättning för att betala i 32 § föreslagen ersättning ('inträngsersättning') torde likväl vara att fredningsbeslutet omfattar en tillräckligt lång period. I statsrådets beslut om ersättande av förlust som jordägaren förorsakas av inrättande av naturskyddsområde (FFS 827/81) anges att ersättningen eller del därav skall återbetalas till staten om skydd av område upphör innan 20 år förflutit från det skyddsbeslutet fattades. Utskottet har därför föreslagit en prövningsmöjlighet för landskapsstyrelsen vid beviljande av ersättning för i paragrafen avsedda förluster. Eventuellt kan en viss gradering av ersättningen tillämpas beroende på fredningens längd.

Hänvisningen i 1 mom. till rikets ersättningsbestämmelser har förtydligats.

Utskottet konstaterar att skötselersättning enligt 18 § samt inträngsersättning enligt 32 § 1 mom. erläggs enligt särskilda normer. Den ersättningsgrund som avses i 2 mom. tillämpas närmast vid inlösen på grund av förvägrat täkt-tillstånd (26 § 8 mom) samt då landskapet enligt 27 § i gällande lag exproprierar fast egendom för inrättande av naturreservat eller fredande av naturminne. Den av landskapsstyrelsen föreslagna ändringen avser endast att korrekt återge hänvisningen till nuvarande expropriationslagstiftning.

I fråga om det andra lagförslaget har utskottet intet att anföra fränsett en mindre korrigerings.

Med hänvisning till det ovan anförda får utskottet vördsamt föreslå

att Landstinget måtte antaga de i framställningen ingående lagförslagen i följande lydelse:

L a n d s k a p s l a g
angående ändring av landskapslagen om naturvård.

I enlighet med landstingets beslut

(uteslutn.)

ändras 14 § 1 mom., 18, 26 och 32 §§ landskapslagen den 23 maj 1977 om naturvård (41/77), av dessa 26 § sådan den lyder ändrad genom landskapslagen den 6 maj 1980 (30/80), samt

fogas till lagen en ny 10a § som följer:

10a §.

(Lika som i framställningen).

14 §.

Önskar markägare att naturreservat inrättas på område som han äger, skall han ansöka därom hos landskapsstyrelsen. Naturreservat kan inrättas på viss tid eller tillsvidare.

18 §.

Den allmänna tillsynen över naturreservat och naturminne på enskild tillhörigt område tillkommer landskapsstyrelsen. Skötseln ankommer på markägaren enligt för varje särskilt fall träffat avtal med landskapsstyrelsen. I avtalet överenskommes om ersättningen för skötseln och om övriga villkor.

26 §.

Täkt av sten, grus, sand, matjord, torv eller därmed jämförbara nyttigheter får inte öppnas invid allmän kommunikationsled eller annorstädes i naturen så att vacker landskapsbild, betydande skönhetsvärden hos naturen eller speciella naturförekomster därigenom förstörs eller så att naturförhållandena genomgår betydande skadliga förändringar.

Täkt skall förläggas och täktverksamhet ordnas så, att dess skadliga inverkan på naturen och landskapsbilden blir så ringa som möjligt och att verksamheten inte för bosättningen eller miljön medför fara eller sådan olägenhet som till skäligena kostnader kan undvikas.

För öppnande av annan täkt än husbehovstäkt fordras landskapsstyrelsens tillstånd. När tillstånd söks skall sökanden framlägga en täktplan i enlighet med av landskapsstyrelsen fastställda anvisningar. Täktplanen skall innehålla utredning om de åtgärder som kommer att vidtas för att undanröja eller begränsa företagets skadliga inverkan på naturmiljön. (Uteslutn.)

Tillstånd till täktverksamhet skall beviljas om en enligt anvisningarna uppgjord täktplan har framlagts och täktverksamheten eller regleringen av denna inte står i strid med i 1 och 2 mom. angivna begränsningar.

Vid beviljande av tillstånd kan landskapsstyrelsen föreskriva sådana villkor som från naturvårdssynpunkt kan anses påkallade. Landskapsstyrelsen kan också fordra att sökanden, innan täkt öppnas, skall ställa godtagbar säkerhet för att åtaganden enligt täktplanen fullföljs eller för att villkor som förenats med täkttillståndet fullgörs.

Innan ansökan om täkttillstånd slutligt prövas skall landskapsstyrelsen inhämta yttrande däröver från den kommun där täkten är avsedd att öppnas.

Vad ovan stadgats gäller ej täkt som

1) bedrives i stöd av vattenlagen (FFS 264/61) eller gruvlagen (FFS 503/65),

2) ingår i byggnadsarbete, jord- och vattenbyggnadsarbete, eller annat sådant arbete, vars ändamål icke är att bortföra material eller att därav tillverka produkter för borttransport eller,

3) bedrives inom område, för vilket stads- eller byggnadsplan fastställts.

Har täktstillstånd genom avgörande som vunnit laga kraft förvägrats och kan markägaren inte använda marken för jord- eller skogsbruk, byggande eller motsvarande ändamål som medför skälig nytta, är landskapet skyldigt att lösa in området, när ägaren det kräver. Den kommun där området är beläget har dock rätt att under samma förutsättningar i första hand lösa in området. Har ägaren krävt att området skall lösas in, skall landskapsstyrelsen omedelbart underrätta kommunen om detta. Är området enligt landskapsstyrelsens bedömning av särskild betydelse med hänsyn till naturvärden tillkommer dock landskapet inlösningsrätten oberoende av kommuns inlösningsanspråk.

32 §.

Till ägaren av naturreservat som avses i 14 § kan ur landskapets medel betalas ersättning för de ekonomiska förluster vilka kan åsamkas genom de begränsningar i nyttjanderätten som följer av fredningsbeslutet. Beträffande ersättningen gäller vad i riket är bestämt för motsvarande fall (uteslutn.) Beslut om fredning får fattas först sedan markägaren förklarat sig nöjd med den ersättning som erbjudits.

(2 mom. lika som i framställningen).

(Ikraftträdelsebestämmelsen lika som i framställningen).

L a n d s k a p s l a g

angående ändring av 2 § landskapslagen om kommunalskatt på inkomst.

(Ingressen lika som i framställningen).

2 §.

Förekommer i de i 1 § avsedda författningarna hänvisningar till lagrum i sådana i riket gällande författningar som äger motsvarighet i landskapet, skall hänvisningarna, såvitt gäller kommunalbeskattningen, anses avse de bestämmelser i landskapslagstiftningen som sälunda är i fråga.

Marie-

hamn den 29 mars 1984.

På lagutskottets vägnar:

Sune Eriksson
ordförande

Lars Ingmar Johansson
sekreterare.

Närvarande vid ärendets avgörande behandling: ordf. Sune Eriksson, v.ordf.
Curt Carlsson, ledamöterna Andersson, Börje Eriksson och J.-E. Lindfors.