

Miljöutskottets betänkande 3/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av marktäktslagen och 124 a § byggnadslagen

Riksdagen remitterade den 3 december 1996 proposition 242/1996 rd till miljöutskottet för beredning.

Utskottet har begärt utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet. Utlåtandet (GrUU 2/1997 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Utskottet har hört miljöministern Pekka Haavisto, regeringsrådet Helena Korhonen, överinspektören Markus Alapassi och överinspektören Antti Aalto vid miljöministeriet, lagstiftningsrådet Eija Siitari-Vanne vid justitieministeriet, riksdagsledamoten Markku Vuorensola vid Rådet för miljö- och naturtillgångar, chefsjuristen Leena Karessuo vid Finlands Kommunförbund, direktören Jukka Isotalo vid Vägverket, miljöskyddschefen Pirkko Selin vid Vapo Oy, vicehäradsövdingen Kimmo Laukkanen och diplomingenjören Tuomo Laitinen vid Finlands Schaktentreprenörers Centralförbund, generalsekretären Esko Joutsamo vid Finlands Naturskyddsförbund, miljöplaneraren Lasse Rekola vid Nylands Förbund, regionalplaneraren Anne Savola vid Satakundaförbundet, juristen Liisa Härnä vid Tavastlands miljöcentral, direktören Esko E Rannikko vid Sydvästra Finlands miljöcentral, distriktssekreteraren Harri Helin vid Birkalands naturvårdsdistrikt och organisationschefen Jari Pietilä vid Finlands Lastbilsförbund.

Därtill har direktören Markku Tornberg vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK r.f. lämnat ett skriftligt utlåtande till utskottet.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att en hållbar utveckling skall vara det allmänna målet med marktäktslagen. Tillståndskriterierna kompletteras i syfte att trygga grundvattenområdena. Vidare preciseras begreppet tagande av substanser för ”bruk till husbehov”.

För en mer planmässig styrning av täktverk-

samheten poängteras fastställda region- och generalplaners betydelse. Informationen om marktäktsubstanser skall förbättras genom noggrannare utredning och årlig uppföljning av volymen och arten. Kommunerna får friare händer att bestämma vilka myndigheter som skall ha hand om marktäktsärenden. Lagen föreslås få en bestämmelse om förlängd giltighetstid för tillstånd. Ansvars- och säkerhetsfrågor i samband med konkurser förtydligas. Vidare föreslås att täkttillstånd inte längre skall underställas någon statlig myndighet och att besvär skall kunna anföras hos länsrätten.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft under 1997.

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet lagförslagen behövliga. Ändringarna förbättrar möjligheterna att tillämpa principen för hållbar utveckling vid täkt av marktäktsubstanser. Det innebär att tillgången på substanser och även grundvattnet inom substansförekomster kan tryggas utan att naturens mångfald kommer i farozonen. Det betyder också att icke-förnybara resurser måste användas sparsamt och ekonomiskt sett ändamålsenligt, också vid återvinning av substanser och användning av ersättningsmaterial. Lagändringarna främjar på så sätt också skyddet av bergnaturen, vilket utskottet finner positivt.

Utskottet tillstyrker lagförslagen men föreslår vissa detaljpreciseringar i båda lagarna. Ändringarna motiveras i detaljmotiveringen.

Vid behandlingen uppmärksammade utskottet också täkt av torv. När marktäktslagen antogs 1981 förutsatte riksdagen att regeringen bereder och lämnar en proposition till riksdagen med förslag till lag om torvtäkt.

Den föreliggande propositionen tar inte med torv i marktäktslagens tillämpningsområde. I propositionen framhålls att det finns delade meningar om torv hör hemma i marktäktslagen eller inte. Noteras bör vidare att ett flertal andra gällande lagar reglerar torvtäkt. Sådana är vattenlagen (264/1961), förordningen om förhandsåtgärder för skydd av vatten (283/1962), som ändrades 1989 (816/1989) beträffande torv, lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994) och den nyligen antagna nya naturvårdslagen (1096/1996).

Regeringen anser att frågan bör utredas ytterligare. Utskottet omfattar regeringens uppfattning. Utskottet skyndar på en utredning och en anknytande bedömning av behovet att se över lagstiftningen. Då bör särskilt avseende föfastas vid att tillståndsvillkoren för torvtäkt är tillräckliga och ändamålsenliga med tanke på miljövärden, att efterbehandlingen av täkter blir skött och landskapet återställt samt och att lagstiftningen är tydlig.

Under behandlingens gång uppmärksammade utskottet också upptagning av havssand, eftersom sandtäkterna inverkar till exempel på vattenkvaliteten, fiskbestånden och ekosystemet på havsbotten.

Marktäktslagen gäller inte omfattande täkt av havssand, utan i sådana fall tillämpas vattenlagen. Enligt vad utskottet har fått veta medför nuvarande praxis inga större problem. Utskottet finner det viktigt att det ges anvisningar om exploatering av havssand och om planering av täkter, eftersom det kan antas att sandupptagningen ur havet kommer att öka och det är svårare att bedöma miljökonsekvenserna av havstäkt än av marktäkt. Planer för sandtäckter på havsbotten bör som regel utan undantag beröras av förfarandet vid miljökonsekvensbedömning.

I detta sammanhang behandlade utskottet också muddring vid restaurering av vattendrag. Muddring kan medföra stora miljöproblem om bottenlammet är kraftigt förorenat. Det finns inga bestämmelser eller anvisningar om slamförorening eller tillåten behandling av förorenat slam. Utskottet ser detta som en brist och menar att nödvändiga åtgärder bör vidtas.

Lag om ändring av marktäktslagen

4 §. *Tillståndstvång.* Enligt 4 § 2 mom. i den gällande marktäktslagen behövs inget tillstånd om substanser tas för eget eller annans sedvanliga bruk till husbehov. Regeringen föreslår en in-

skränkning på denna punkt. Tillstånd skall inte behövas om substanser tas för eget ringa bruk till husbehov för boende eller för jord- och skogsbruk. Användningen skall hänföra sig till bygande eller underhåll av vägförbindelser. Vidare föreslås vissa inskränkningar i 3 mom. när det gäller täktplatserna och täktverksamheten.

Grundlagsutskottet har prövat om marktäkt till husbehov kan inskränkas på det sätt som regeringen föreslår genom vanlig lagstiftningsordning. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det svårt att förena ändringen från "sedvanlig" till "ringa" med kravet på proportionalitet i begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. Om lagen skall stiftas i vanlig lagstiftningsordning, anser utskottet att ordet "sedvanlig" måste kvarstå i 4 § 2 mom. I övrigt anser grundlagsutskottet inte att inskränkningarna utgör något hinder för vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår miljöutskottet att det i 2 mom. talas om eget sedvanligt bruk till husbehov.

7 §. *Tillståndsmyndighet och utlåtanden.* Enligt 1 mom. beviljas tillstånd till täktverksamhet av den myndighet som kommunen bestämmer. Formuleringen är inte helt tydlig och kan tolkas som att myndigheten kan delegera beslutanderätt (subdelegering). Enligt utredning till utskottet har avsikten varit att medge subdelegering av beslutanderätt enligt 14 § kommunallagen (365/1995). Utskottet föreslår därför att 1 mom. kompletteras med en hänvisning till subdelegering enligt kommunallagen.

14 §. *Tillsynsmyndighet och hot om tvångsutförande.* Enligt 1 mom. övervakas iakttagandet av lagen av en myndighet som kommunen bestämmer. På samma sätt som i fråga om 7 § 1 mom. föreslår utskottet ett tillägg till 14 § 1 mom. om subdelegering av beslutanderätt.

20 §. *Sökande av ändring.* Regeringen föreslår att täkttillstånd inte längre skall behöva underställas en statlig myndighet och att besvär skall kunna anföras hos länsrätten. Enligt 1 mom. får ändring i beslut av tillståndsmyndigheten alljämt överklagas genom kommunalbesvär, vilket betyder att alla kommuninvånare har besvär rätt. Tidigare tillgodosågs det allmänna intresset genom att beslut underställdes en statlig myndighet. Detta föreslås bli ersatt med besvär rätt för de regionala miljöcentralerna.

Utskottet omfattar principerna i reformen. Tillståndsmyndigheten har dock rätt att ge tillstånd till täktverksamhet (7 §), rätt att förlänga giltighetstiden för tillstånd (10 §) och rätt att

överföra tillstånd (13 a §) men även rätt att fatta vissa andra beslut. Bland dem märks rätten att bestämma att den sökande skall ställa godtagbar säkerhet (12 § 1 mom.), rätt att godkänna en ändring i säkerheten och rätt att kräva ytterligare säkerhet (12 § 2 mom.) samt rätt att bestämma att den nya tillståndshavaren skall ställa säkerhet (13 a §).

Kommunalbesvär i kombination med besvärsmått för de regionala miljöcentralerna lämpar sig bara för beslutskomplex som gäller beviljande och förlängning av marktåktstillstånd. Övriga beslut som tillståndsmyndigheter fattar om enskilda förpliktelser för den sökande lämpar sig bättre för förvaltningsbesvär. Med hänsyn till 7 § om myndigheternas rätt att söka ändring i förvaltningsprocesslagen utesluter inte heller förvaltningsbesvär besvärsmått för regionala miljöcentraler.

Utskottet föreslår att 1 mom. skall reglera sökande av ändring bara i beslut av tillståndsmyndigheter om marktåktstillstånd.

Enligt 2 mom. skall ändring i tillståndsmyndigheters beslut om tvångsmedel alltjämt sökas genom förvaltningsbesvär hos länsrätten. Lagtekniskt sett regleras sökande av ändring genom en hänvisning till 138 § i byggnadslagen.

Enligt 138 § byggnadslagen är besvärstiden för förvaltningsbesvär 14 dagar. Enligt utredning till utskottet har det i praktiken visat sig att 14 dagar är en alltför kort tid med tanke på de sökandes rättssäkerhet. Därför föreslår utskottet att sökande av ändring regleras genom en hänvisning till den nya förvaltningsprocesslagen (586/1996). I ärenden som faller under förvaltningsprocesslagen är besvärstiden som regel 30 dygn. Det är inte heller i övrigt relevant att koppla ihop marktåktslagen med byggnadslagen, eftersom en totalrevidering av byggnadslagen är aktuell.

Vidare föreslår utskottet att momentet inte skall gälla ändring i beslut av tillsynsmyndigheten utan avse besvär i beslut med stöd av marktåktslagen. På så sätt kan ändring genom förvaltningsbesvär med stöd av detta moment sökas i de beslut av tillståndsmyndigheten som enligt 1 mom. inte längre berörs av kommunalbesvär.

21 §. Iakttagande av beslut som inte vunnit laga kraft. Enligt 1 mom. i den gällande lagen har tillståndsmyndigheten rätt att ge tillstånd till marktåkt redan innan beslutet om tillstånd har vunnit laga kraft, om tillståndshavaren ställer godtagbar säkerhet för att ersätta olägenheter, skador och kostnader som kan orsakas av att beslutet upphävs eller tillståndet ändras. Enligt 3

mom. gäller skyldigheten att ställa säkerhet dock inte staten, statliga anstalter, kommuner eller kommunalförbund.

Också 12 § gäller ställande av säkerhet. Tillståndsmyndigheten kan bestämma att sökanden skall ställa säkerhet för att åtgärder enligt tillståndet skall kunna vidtas. Denna skyldighet gäller också offentliga sammanslutningar och inrättningar under dem. Detta motiveras med att inte minst inrättningar inom offentliga sammanslutningar kan konkurrera med privatföretag. Om skyldigheten att ställa säkerhet inte utsträcks till dessa inrättningar får de en konkurrensfördel.

Även om skyldigheten i 21 § har mindre betydelse och gäller säkerhet för en kortare tid än skyldigheten enligt 12 §, är det motiverat att garantera konkurrens på lika villkor, anser utskottet. Därför föreslår utskottet att gällande 21 § 3 mom. upphävs.

Lag om ändring av byggnadslagen

124 a §. Enligt 1 mom. får grävning, sprängning, utjämning, fyllning, trädfällning eller andra därmed jämförbara åtgärder inte vidtas inom stads-, byggnads- eller strandplaneområden utan tillstånd av kommunstyrelsen (åtgärdsförbud). Däremot behövs inget tillstånd bl.a. vid marktåkt för eget eller annans sedvanliga bruk till husbehov. Bestämmelsen överensstämmer med passusen om sedvanligt bruk till husbehov i marktåktslagen.

Regeringen föreslår att marktåkt för sedvanligt bruk till husbehov i 4 § 2 mom. marktåktslagen preciseras och nu bara skall gälla eget bruk till husbehov för bestämda ändamål.

Bestämmelsen om bruk till husbehov i 124 a § byggnadslagen bör grunda sig på samma premisser som motsvarande bestämmelse i marktåktslagen. Därför föreslår utskottet att också 124 a § 1 mom. byggnadslagen ändras. Ändringen föreslås dock inte vara helt identiskt med formuleringen i marktåktslagen. Utskottet föreslår att bara "eget eller annans" stryks. Därmed talar lagen om sedvanligt bruk till husbehov. På så sätt överensstämmer formuleringen i 124 a § med den nya 6 a § som togs in i byggnadslagen i samband med att naturvårdslagen stiftades. Paragrafen talar också om marktåkt till husbehov.

Tillämpningen av de nya ändringarna av byggnadslagen skall utgå från att sedvanligt bruk till husbehov betyder samma sak som eget bruk till husbehov och anknytande begränsningar enligt marktåktslagen. När byggnadslagen totalre-

videras bör regleringen av bruk till husbehov samordnas på lagnivå med marktäktslagen.

Det ändrade 124 a § 5 mom. i byggnadslagen är en hänvisningsbestämmelse. När tillstånd för grävning och sprängning beviljas, skall enligt detta lagrum vissa bestämmelser i marktäktslagen iakttas i tillämpliga delar. På grund av ändringarna i marktäktslagen måste också denna hänvisningsbestämmelse preciseras. Utskottet föreslår två nya hänvisningar.

Enligt 19 § 3 mom. marktäktslagen skall den regionala miljöcentralen utan dröjsmål underrättas om tillstånd till täktverksamhet. För att information om tillstånd till grävning och sprängning också skall komma fram till miljöcentralen föreslår utskottet att 124 a § 5 mom. kompletteras med en hänvisning till också denna bestämmelse.

I 23 a § marktäktslagen gäller skyldighet att anmäla mängden och arten av marks substans. Utskottet föreslår att 5 mom. kompletteras med en hänvisning till också denna paragraf i marktäktslagen för att möjliggöra uppföljning av täktverksamhet med stöd av byggnadslagen.

Ändringssökande. Regeringen föreslår inga ändringar i sättet att söka ändring i kommunala myndigheters tillstånd för grävnings- och sprängningsarbeten enligt 124 a § byggnadslagen. Enligt 138 a § 5 mom. byggnadslagen skall besvär anföras hos den regionala miljöcentralen. I och med att ändringssökande i täktstillstånd enligt marktäktslagen föreslås bli överfört till länsstyrelsen, dirigeras behandlingen av besvär över

marktäktstillstånd till olika myndigheter beroende på om täkten ligger inom ett plane-/åtgärdsförbudsområde eller utanför ett sådant område.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att bestämmelserna om sökande av ändring är olika i de båda lagarna och därmed gör lagstiftningen otydligare. Också miljöutskottet menar att det är inkonsekvent att besvärsvägarna divergerar och att detta skadar medborgarnas rättssäkerhet. Miljöutskottet föreslår därför att ändring i frågor som gäller åtgärdstillstånd enligt 124 § byggnadslagen skall sökas hos länsrätten. Bestämmelsen föreslås ingå i 138 a § 2 mom. Samtidigt måste bestämmelsen om besvär över åtgärdstillstånd i 138 a § 5 mom. strykas.

Frågan om besvärsmyndighet tas upp på nytt i samband med den pågående revideringen av byggnadslagen. Utskottets ändringar i proposition 242/1996 rd är inte ägnade att förutse hur besvärsrätten kommer att utformas i revideringen av byggnadslagen.

Utskottet framhåller att beslut vid behandlingen av besvär med stöd av marktäktslagen bör föregås av adekvat konsultation i miljöfrågor. Detta kan lämpligast ske till exempel med hjälp av ett utlåtandeförfarande eller omställningar i beslutsorganens sammansättning.

På grundval av det ovanstående föreslår miljöutskottet vördsamt

att lagförslagen godkänns sålydande:

Lag

om ändring av marktäktslagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i marktäktslagen av den 24 juli 1981 (555/81) 24 a § och 26 § 3 mom., dessa lagrum sådana de lyder, 24 a § i lag av den 24 januari 1995 (72/95) och 26 § 3 mom. i lag av den 28 juni 1985 (521/85),

ändras 3 §, 4 § 2 mom., 5 § 2 mom., 10 § 2 mom., 12, 13, 13 a, 14 och 15 §§, 18 § 1 mom., 19 § 1 och 3 mom., 20 och 21 §§ samt 23 § 1 mom.,

av dessa lagrum 7, 13 och 21 §§ sådana de lyder delvis ändrade genom lag av den 9 december 1983 (928/83), 13 a § sådan den lyder i sistnämnda lag och 20 § sådan den lyder ändrad genom sistnämnda lag och lag av den 10 mars 1989 (246/89), samt

fogas till lagen en ny 1 a §, till 4 § ett nytt 3 mom., till lagen en ny 4 a §, till 10 § ett nytt 3 mom., till lagen nya 16 a och 23 a §§ som följer:

1 a och 3 §

(Som i propositionen)

4 §

Tillståndstvång

Tillstånd behövs inte, om substanser tas för eget *sedvanligt* bruk till husbehov för boende eller för jord- och skogsbruket. Användningen skall hänföra sig till byggnad eller underhåll av vägförbindelser.

(3 mom. som i propositionen)

4 a och 5 §

(Som i propositionen)

7 §

Tillståndsmyndighet och utlåtanden

Tillstånd till täktverksamhet beviljas av den myndighet som kommunen bestämmer, nedan tillståndsmyndighet. *I fråga om delegering av beslutanderätt gäller i tillämpliga delar kommunallagen (365/1995).*

(2 och 3 mom. som i propositionen)

10, 12, 13 och 13 a §

(Som i propositionen)

14 §

Tillsynsmyndighet och hot om tvångsutförande

Iakttagandet av denna lag övervakas av en myndighet som kommunen bestämmer, nedan

tillsynsmyndighet. *I fråga om delegering av beslutanderätt gäller i tillämpliga delar kommunallagen.*

(2—4 mom. som i propositionen)

15, 16 a, 18 och 19 §

(Som i propositionen)

20 §

Sökande av ändring

Ändring i tillståndsmyndighetens beslut som meddelats med stöd av denna lag och som gäller tillstånd för täktverksamhet söks genom besvär hos länsrätten. Den regionala miljöcentralen har också besvärsmätt. I övrigt skall då ändring sökas kommunallagen iakttas (*utesl.*).

I övriga beslut med stöd av denna lag skall ändring sökas genom besvär på det sätt som förvaltningsprocesslagen (586/1996) föreskriver.

(3 mom. som i propositionen)

21 §

Iakttagande av beslut som inte vunnit laga kraft

(1—3 mom. som i propositionen)

(4 mom. *utesl.*)

23 och 23 a §

(Som i propositionen)

Ikraftträdelsestadgandet

(Som i propositionen)

Lag

om ändring av (utesl.) byggnadslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i byggnadslagen av den 16 augusti 1958 (370/58) 124 a § 1 och 5 mom. samt 138 a § 2 och 5 mom.,

av dessa lagrum 124 a § 1 mom. sådant det lyder i lag av den den 24 juli 1981 (556/81), 124 a § 5 mom. i lag av den 9 juni 1989 (557/89) samt 138 a § 2 mom. i lag av den 20 december 1996 (1097/1996) och 5 mom. i lag av den 29 november 1996 (929/1996) som följer:

124 a §

Inom stads-, byggnads- eller strandplaneområde får grävning, sprängning, utjämning, fyllning, fällning av träd eller annan därmed jämförbar åtgärd inte vidtagas utan tillstånd av kommunstyrelsen (åtgärdsförbud). Samma åtgärdsförbud gäller om så anges genom en särskild bestämmelse i generalplan. Tillstånd erfordras inte om marksubstanser tages för *sedvanligt* bruk till husbehov eller om annan åtgärd är ringa. Tillstånd skall beviljas om åtgärden inte försvårar områdets användning för det ändamål vartill det avsatts i planen och inte förstör stads- eller landskapsbilden (*Nytt*).

När tillstånd beviljas för grävning och sprängning skall dessutom i tillämpliga delar iaktas 3 § 2 mom., 5 och 6 §, 7 § 2 mom., 10—13, 13 a, 16 och 16 a (utesl.) §§, 19 § 3 mom. och 21 § marktäktslagen (555/1981) samt 5 § marktäktsförordningen (91/1982). I fråga om anmälningsskyldighet för tillståndshavaren gäller 23 a § marktäktslagen.

138 a § (Ny)

Ändring i kommunfullmäktiges beslut som gäller godkännande av byggnadsordningen och i en kommunal myndighets beslut om åtgärdsstillstånd enligt 124 a § söks genom besvär hos länsrätten. Också den regionala miljöcentralen har besvärsmått. I övrigt iaktas i fråga om sökande av ändring vad kommunallagen (365/95) stadgar.

Ändring i sådana beslut av en kommunal myndighet som gäller godkännande av gaturitningar eller ritningar över byggnadsplanevägar (utesl.) söks genom besvär hos den regionala miljöcentralen. Besvär över den regionala miljöcentralens beslut anföras enligt vad som bestäms i 139 § 1 mom. I övrigt skall vid sökande av ändring kommunallagen iaktas.

Ikraftträdelsestadgandet
(Som i propositionen)

Helsingfors den 18 april 1997

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Pentti Tiusanen /vänst, vice ordföranden Markku Koski /cent samt medlemmarna Janina Andersson /gröna, Klaus Hellberg /sd, Tytti Isohookana-Asunmaa /cent, Tarja Kautto /sd,

Riitta Korhonen /saml, Suvi Lindén /saml (delvis), Hanna Markkula-Kivisilta /saml, Sakari Smeds /fkf, Hannu Takkula /cent, Helena Vartiainen /sd (delvis), Anu Vehviläinen /cent och Pia Viitanen /sd.

GRUNDLAGSUTSKOTTET*Bilaga***Utlåtande 2/1997 rd
Proposition 242/1996 rd***Till Miljöutskottet*

Miljöutskottet har genom en skrivelse den 18 februari 1997 begärt utlåtande av grundlagsutskottet om proposition 242/1996 rd med förslag till lagar om ändring av marktäktslagen och 124 a § byggnadslagen och i synnerhet om förslaget till lag om ändring av marktäktslagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet har hört regeringsrådet Helena Korhonen vid miljöministeriet, professorn Mikael Hidén, juris licentiaten Kalevi Laaksonen, professorn Ilkka Saraviita och professorn Pekka Vihervuori.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Propositionen

Regeringen föreslår bland annat att villkoren för beviljande av marktäkttillstånd kompletteras och att begreppet "tagande av substanser för bruk till husbehov" preciseras.

Lagarna avses träda i kraft under 1997.

Förslaget saknar motivering till lagstiftningsordningen. Däremot konstaterar miljöutskottet i sin begäran att grundlagsutskottet när marktäktslagen tillkom ansåg (GrUU 6/1981 rd) att en likartad begränsning av tagande av substanser för bruk till husbehov som den nu aktuella krävde behandling i grundlagsordning.

Utskottets ställningstaganden*Statsförfattningsrättslig bedömning*

Enligt gällande 4 § 2 mom. marktäktslagen behövs tillstånd inte om substanser tas för eget eller annans sedvanliga bruk. Regeringen föreslår att den tillståndsfria användningen för bruk till husbehov skall begränsas på vissa punkter. Dessutom skall enligt föreslagna 4 § 3 mom. i fråga om tagande av substanser för eget bruk till husbehov gälla det som sägs i 3 § 2 mom. om taktplatsernas placering och om själva takten. På samfällt område gäller bestämmelserna i 3 § 1 mom.

När marktäktslagen stiftades ansåg grundlagsutskottet (GrUU 6/1981 rd) att en reglering som i viss mån var lik den nu i 4 § 3 mom. föreslagna var oskäligen med tanke på markägaren och att den tillsammans med en del andra faktorer krävde att lagförslaget skulle handläggas i grundlagsordning. Den väsentliga skillnaden var dock att det då aktuella förslaget innebar en betydligt mer omfattande grund för begränsning att ta substanser för bruk till husbehov, som dessutom var synnerligen inexact med tanke på möjligheterna att förutse regleringens konsekvenser (fördärvande av ett för rekreation betydelsefullt område).

Om nya begränsningar ställs upp för husbehovstakt innebär det från statsförfattningsrättslig synpunkt en begränsning av rätten att använda egendom, som bör ställas i relation till det grundlagsfästa egendomsskyddet (RF 12 §) och analyseras utifrån de allmänna förutsättningarna att begränsa grundläggande rättigheter.

De nya gränserna för att ta substanser för bruk till husbehov uppfyller kravet på hur mycket en grundläggande fri- eller rättighet kan begränsas genom en lag. Den föreslagna regleringen är även så exakt och så noga avgränsad som begränsningar i grundläggande rättigheter skall vara. På grund av frågans karaktär bygger regleringen visserligen på värderingsbetingade begrepp, men vid bedömningen av dem blir det fråga om s.k. rättslig prövning. Tanken bakom regleringen visar enligt utskottet att det här föreligger en sådan godtagbar grund som krävs för att en begränsning av grundläggande rättigheter skall kunna tillåtas. I detta sammanhang är det också skäl att hänvisa till 14 a § 1 mom. regeringsformen. Utskottet finner inte heller i statsförfattningsrättsligt hänseende något att anmärka mot när det gäller markägarens rättsskydd i förslaget.

Också kravet på proportionalitet bör beaktas när ägarens frihet att använda sin egendom begränsas. Detta innebär (se t.ex. GrUU 8/1996 rd) att begränsningen bör vara nödvändig för uppnående av ett godtagbart syfte och att den inte får gå längre än vad som är motiverat med beaktande av det bakom begränsningen liggande samhällseliga intressets tyngd i förhållande till egendoms-

skyddet. Bedömningen av begränsningens omfattning och proportionalitet bör i sista hand ta fasta på om begränsningen kränker ägarens rätt till normal, skälig och förnuftig användning av sin egendom.

Denna aspekt bör beaktas när ställning tas till förslaget att ändra det kvantitativa kriteriet från "sedvanlig" till "ringa". Ingendera bestämmelsen är särdeles exakt. Som utskottet ser det betyder "sedvanlig" i detta sammanhang något hävdvunnet, som bruket eller traditionen kräver och som samtidigt innebär en kvantitativ begränsning, medan åter "ringa" främst tar fasta på kvantiteten. Av propositionsmotiveringen framgår inte klart vad kriteriebytet egentligen syftar till. Med beaktande av marktäktslagens tillkomsthistoria (GrUU 3 och 6/1981 rd) anser utskottet att tillåtelsen att ta substanser för sedvanligt bruk till husbehov uttryckligen i denna lag har särskild betydelse för egendomsskyddet. Av detta följer enligt utskottets uppfattning att en ändring, som upplevs som begränsande och görs utan någon mer ingående motivering, är svår att anpassa till kravet på proportionalitet i begränsningar av grundläggande rättigheter. Ett villkor för vanlig lagstiftningsordning på denna punkt är enligt utskottet att bestämmelsen "sedvanlig" kvarstår som kriterium för tillståndsfri substanstäkt för husbehov i 4 § 2 mom.

Enligt förslaget behövs tillstånd inte om substanser tas för eget bruk till husbehov för boende eller för jord- och skogsbruket. Användningen skall då hänföra sig till byggande eller underhåll av vägförbindelser. Proportionalitetskravet äventyras enligt utskottet inte av dessa begränsningar gällande användningen. Det är dock skäl att ytterligare se över lydelsen för att säkra att de tillåtna användningssätten inbegriper alla former av normalt bruk till husbehov.

Den tillståndsfria tåkten skall enligt förslaget inte längre inbegripa tagande av substanser för annans bruk till husbehov. Utskottet finner det helt klart att förslaget med tanke på skyddet av de grundläggande rättigheterna inte på ett betydande

sätt inskränker ägarens rätt till normal, skälig och förnuftig användning. Därmed är också detta förslag förenligt med kravet på proportionalitet som ingår i det grundlagsfästa skyddet för ägare.

Enligt 4 § 3 mom. gäller även för husbehovstakt att tåktplatserna skall placeras så och själva tåkten ordnas så att den skadliga inverkan på naturen och landskapsbilden blir så ringa som möjligt, marksubstansförekomsten utnyttjas på ett skonsamt och ekonomiskt sätt och verksamheten inte åsamkar bosättningen eller miljön fara eller sådan olägenhet som till skäliga kostnader kan undvikas. För takt på samfällt område gäller dessutom begränsningarna i 3 § 1 mom. Inskränkningar av detta slag i husbehovstakt är enligt utskottets uppfattning helt i överensstämmelse med en normal, skälig och förnuftig användning av egendom. En beaktandsvärd statsförfattningsrättslig aspekt är dessutom att grunderna för den nu aktuella inskränkningen av takt står att finna i 14 a § 1 mom. regeringsformen.

Byggnadslagen, 124 a §

Regeringen föreslår inte samma ändringar rörande tagande av substanser för bruk till husbehov i 124 a § byggnadslagen som i 4 § marktäktslagen. Eftersom det i själva verket är fråga om två varianter av samma tillståndsförfarande vore det bra att förenhetliga bestämmelserna för klarhetens skull. Av samma orsak bör sökande av ändring i frågor som gäller tillämpningen av dessa två bestämmelser vara enhetligt.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer, det första lagförslaget dock bara om utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkning rörande 4 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 19 mars 1997

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd, medlemmarna Esko Helle /vänst, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti /saml, Juha Korkeaoja

/cent, Valto Koski /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd och Veijo Puhjo /vgr samt suppleanterna Juhani Alaranta /cent och Jouko Jääskeläinen /fkf.

Avvikande åsikt

En knapp majoritet av utskottet ansåg att villkoret för vanlig lagstiftningsordning är att bestämmningen ”sedvanlig” bibehålls i 4 § 2 mom. såsom kriterium för husbehovstäkt som inte kräver tillstånd. Denna åsikt beaktar inte fullt ut totalrevideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna, som trätt i kraft efter det tolkningspraxis för den tidigare marktäktslagen utformades, och följaktligen kan vi inte omfatta den.

Enligt vår mening är det motiverat att kvarhålla kriteriet ”sedvanlig” men det är inget villkor för att vanlig lagstiftningsordning skall kunna användas.

Med stöd av det ovan relaterade anför vi

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer.

Helsingfors den 19 mars 1997

Johannes Koskinen /sd
Ulla Juurola /sd

Riitta Prusti /sd
Valto Koski /sd
Veijo Puhjo /vgr

Esko Helle /vänt
Paavo Nikula /gröna

