

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen och lagen om enskilda vägar

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 november 1998 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen och lagen om enskilda vägar (RP 236/1998 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Hannu Karjalainen, miljöministeriet

- lagstiftningsrådet Marja Ekroos, justitieministeriet
- avdelningschef Timo Kotkasaari, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsrådet Kalevi Perko, trafikministeriet
- direktör Markku Tornberg, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- generalsekreterare Esko Joutsamo, Finlands Naturskyddsförbund r.f.
- professor Vesa Majamaa.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i vissa bestämmelser i naturvårdslagen som gäller inrättandet av Europeiska gemenskapens nätverk Natura 2000. De föreslagna ändringarna preciserar bestämmelserna om vilka åtgärder som kräver miljökonsekvensbedömning och i vilka fall målen för skyddet av nätverket Natura 2000 kräver att tillstånd för projekt och planer skall avslås. Samtidigt föreslås bestämmelser om statens skyldighet att betala ersättning för skyddet när skyddet

på grund av nätverket Natura 2000 förhindrar att ett projekt eller en plan genomförs, utan att det annars finns något lagfäst hinder för att bevilja tillstånd för genomförandet eller godkänna planen. I anslutning till detta föreslås att också lagen om enskilda vägar ändras.

Avsikten är att de föreslagna lagarna skall träda i kraft omedelbart efter att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

1. Behovet att justera ersättningslagstiftningen

I den gällande naturvårdslagen (1096/1996) finns inte någon allmän bestämmelse om ersättning för olägenhet på grund av nätverket Natura 2000. Om ett tillstånd i anslutning till användningen av en fastighet avslås på grund av skyddet enligt Natura, bestäms rätten till ersättning enligt den lag med stöd av vilken beslutet fattats (naturvårdslagen 53 § 4 mom.). Rätten till ersättning baserar sig alltså på annan lagstiftning och inte på naturvårdslagen. I andra lagar finns det dock endast undantagsvis bestämmelser om ersättning i de fall där tillståndet avslås.

I samband med beredningen av nätverket Natura 2000 utreddes mer ingående än vid beredningen av naturvårdslagen de fall där skyddet med anledning av nätverket kan utgöra hinder för att bevilja ett tillstånd som sökanden annars skulle ha rätt till. På basis av utredningarna föreslår regeringen justeringar i ersättningslagstiftningen.

Av de orsaker som nämns i propositionen och med stöd av andra utredningar till utskottet omfattar utskottet regeringens uppfattning om behovet att justera lagstiftningen.

2. Propositionen

Enligt propositionen bestäms om ersättningar för skyddet enligt Natura med stöd av flera lagar. Ersättningssystemet är sålunda i viss mån komplicerat. Behandlingen i utskottet har försvårats av att motiveringen till propositionen är knapphändig och att dispositionen inte motsvarar statsrådets anvisningar. Det är svårt att utgående från propositionen få en bild av ersättningssystemet i sin helhet. Av denna anledning ingår i utskottets betänkande en beskrivning av ersättningssystemet.

3. Ersättningar i anslutning till skyddet enligt Natura

Ersättningssystemet

Regeringen föreslår att till 53 § 4 mom. naturvårdslagen fogas en allmän bestämmelse om sta-

tens ersättningsskyldighet. Enligt bestämmelsen är staten skyldig att på begäran ersätta en betydelsefull olägenhet som förvägran av tillståndet orsakar användningen av fastigheten på grund av skyddet enligt Natura, om det annars inte hade funnits hinder för att bevilja tillstånd. (*Statens allmänna ersättningsskyldighet*)

Det finns fem undantag från statens ersättningsskyldighet där ingen ersättning betalas. Undantagen räknas upp i 53 § 4 mom. naturvårdslagen. (*Undantag från ersättningsskyldigheten*)

I fråga om förvägran av vissa tillstånd iakttas i stället för den allmänna bestämmelsen i naturvårdslagen enbart ersättningsbestämmelserna i respektive lagstiftning. I 53 § 5 mom. naturvårdslagen hänvisas till byggnadslagen (370/1958), marktäcktslagen (555/1981) och skogslagen (1093/1996). Ersättningsskyldigheten när anläggningen av en enskild väg förhindras skall regleras i lagen om enskilda vägar (358/1962), som föreslås bli ändrad i detta sammanhang. (*Separat bestämda ersättningar*)

Undantag från ersättningsskyldigheten

Ersättning betalas för det första inte när olägenheten orsakas av avslag på en ansökan om tillstånd att avvika från vattenlagens (264/1961) förbud mot förorening, ändring eller stängning. I vattenlagen finns inte bestämmelser om ersättning för avslag. I tillståndsprövningen skall också beaktas skyddet enligt Natura (vattenlagen 1 kap. 23 c §, 1105/1996).

För det andra kan ersättning inte betalas för avslag på ansökan om ett i lagen om miljö tillståndsförfarande (735/1991) avsett tillstånd. Tillstånd som avses i lagen om miljö tillståndsförfarande är lufttillstånd enligt luftvårdslagen (67/1982), avfallstillstånd enligt avfallslagen (1072/1993), anläggningsbeslut enligt lagen angående vissa grannelagsförhållanden (26/1920) och förläggningstillstånd enligt hälsoskyddslagen (763/1964). Bestämmelser om ersättning för avslag på dessa tillstånd finns inte i gällande lagar. I tillståndsprövningen bör skyddet enligt Natura be-

aktas (lagen om miljötillståndsförfarande 2 §, 1999/1996).

För det tredje betalas ingen ersättning för avslag på en i gruvlagen (503/1965) avsedd utmålsansökan. Också enligt gruvlagen skall skyddet enligt Natura beaktas (71 §, 1103/1996) när tillståndsärenden avgörs och andra myndighetsbeslut fattas. Förvägran av tillstånd eller avslag på ansökan skall enligt bestämmelserna inte ersättas.

För det fjärde betalas inte ersättning för förvägran av ett inlösningsstillstånd enligt lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1997). Inlösningsstillstånd gäller användningen av egendom för ett projekt påkallat av allmänt behov. Beslut om inlösningsstillstånd fattas av statsrådet, som vid tillståndsprövningen skall beakta även naturvårdslagen (5 § inlösningslagen, 1102/1996). Förvägran av tillståndet ger inte rätt till ersättning.

För det femte har staten, kommunerna eller samkommunerna aldrig rätt till ersättning.

Separat bestämda ersättningar

Enligt föreslagna 5 mom. i 53 § naturvårdslagen skall om ersättning för olägenhet som orsakas av att ett tillstånd enligt byggnadslagen eller marktäktslagen förvägras bestämmas särskilt för sig. I 11 § skogslagen bestäms på vilket sätt den i 10 § angivna särskilda förpliktelsen i fråga om användningen av skogarna skall jämkas.

Riksdagen godkände nyligen en ny markanvändnings- och bygglag, som ännu inte har stadfäst. I markanvändnings- och bygglagen finns bestämmelser om ersättningar vid förlust av byggrätt. I bestämmelserna har också begränsningarna till följd av skyddet enligt Natura beaktats. De godkändes av riksdagen i enlighet med propositionen (RP 101/1998 rd). För bestämmelserna om ersättning redogörs också i motiveringen till denna proposition (s. 2—3).

Förutsättningarna för tillstånd till täktverksamhet regleras i 6 § marktäktslagen. Vid behandlingen av tillståndsärenden skall dessutom beaktas naturvårdslagen (1 § marktäktslagen, 1098/1996). Om tillstånd till täktverksamhet förvägras och om markägaren inte kan använda sin

mark för jord- och skogsbruk, byggande eller något annat motsvarande ändamål som medför skälig nytta, är kommunen skyldig enligt 8 § marktäktslagen att inlösa området. I det fall att området är av riksomfattande betydelse med hänsyn till naturskyddet, är det staten i stället för kommunen som är inlösningskyldig. Marktäktslagen stadgar sålunda inte om egentlig ersättning för olägenhet utan om skyldighet att inlösa området. Det föreslås inga ändringar i bestämmelserna i detta sammanhang.

Enligt 10 § skogslagen skall livsmiljöer som är särskilt viktiga för skogarnas mångfald (nyckelbiotoper) skötas och användas så att deras särdrag bevaras, om de befinner sig i naturtillstånd eller ett tillstånd som påminner om detta och avviker tydligt från omgivningen. När åtgärder för att bevara nyckelbiotoper leder till minskad skogsavkastning eller annat ekonomiskt bortfall som inte är ringa för markägaren, skall skogscentralen med stöd av 11 § skogslagen bevilja tillstånd att handha skötseln och användningen så att bortfallet blir ringa. Tillstånd får dock inte beviljas, om för åtgärden beviljas eller har beviljats ett tillräckligt miljöstöd av statsmedel, antingen enligt 19 § lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (1094/1996) eller på andra grunder. På sätt och vis motsvarar stödet här ersättning för olägenheten. Inga ändringar föreslås i bestämmelserna.

I samband med ändringen av naturvårdslagen föreslås att till lagen om enskilda vägar fogas en ny 7 a § om statens ersättningskyldighet. Enligt paragrafen skall man för byggandet av en väg, som betydligt försämrar skyddet enligt Natura, i samråd med den regionala miljöcentralen försöka finna ett sådant alternativ att olägenheterna blir så små som möjligt. Om det inte är möjligt att bygga vägen på detta vis till skäliga kostnader så att den på ett tillfredsställande sätt tjänar användarens behov, är staten på begäran skyldig att ersätta olägenheten eller inlösa det område för vars nytta ansökan om vägrätt har lämnats in.

Enligt motiveringen avses bestämmelsen bli tillämplad i situationer där ett vägbygge inte förhindras på basis av miljöbegränsningar i 7 § lagen om enskilda vägar, men nog avsevärt minskar de

naturvärden för vars skydd området har införlivats i nätverket Natura 2000.

4. Tillstyrkande av lagförslagen

Efter att noggrant ha utrett ärendet tillstyrker utskottet lagförslagen i propositionen utan ändringar. Ändringarna i naturskyddslagen och lagen om enskilda vägar utgör tillsammans med den nya markanvändnings- och bygglagen en helhet, där lagstiftningen om ersättning för olägenheter på grund av skyddet enligt Natura kompletteras på ett ändamålsenligt sätt.

När utskottet tillstyrker den föreslagna ändringen av naturvårdslagen och lagen om enskilda vägar vill det särskilt lyfta fram följande omständigheter.

För det första begrundade utskottet behovet av de föreslagna undantagen i 53 § 4 mom. 1—3 punkten naturvårdslagen. Enligt motiveringen till propositionen är bestämmelsen till denna del konstaterande och det är inte meningen att genom den ändra på det existerande ersättningsystemet. För utskottet föreslogs dock att punkterna, skall slopas, eftersom undantagen kan påverka tillämpningen av de materiella bestämmelser som utgör grunden för handläggningen av tillståndsärenden. Det skulle eventuellt bli lättare att förvägra tillstånd. Dessutom påpekades i fråga om 1 punkten för utskottet att det finns situationer där skyddet enligt Natura är den enda orsaken till avslag på ansökan om översvämningsskydd.

Utskottet konstaterar att skyddet enligt Natura skall beaktas redan på basis av den gällande lagstiftningen i fråga om tillstånd och beslut som avses i 53 § 4 mom. 1—3 punkten naturskyddslagen. Regler för ersättning för förvägran av tillstånd eller negativt beslut saknas. I den meningen är bestämmelserna konstaterande, som det framhålls i motiveringen till propositionen.

Att räkna upp undantagen i lagens 53 § innebär dock inte enbart ett konstaterande av den nuvarande ersättningsrättsliga situationen. När det föreslås att betalning av ersättning för begränsningar till följd av skyddet enligt Natura skall vara en allmän regel i naturvårdslagen, leder det faktum att man inte nämner undanta-

gen till en situation där det inte alltid är klart om sökanden har rätt till ersättning eller inte.

Utskottet anser det viktigt att det i lagstiftningen entydigt konstateras när rätten till ersättning föreligger och när den inte gör det. Dessutom är det enligt utskottet en riktig utgångspunkt att avsikten inte är att skapa ett nytt ersättningsystem, där enbart det faktum att ett område hör till nätverket Natura 2000 skapar en ersättningskyldighet som inte annars uppstår i en motsvarande situation. Av dessa orsaker är det enligt utskottet nödvändigt att de föreslagna 1—3 punkterna intas i 53 § 4 mom. naturvårdslagen.

Angående misstanken att det blir lättare att förvägra tillstånd hänvisar utskottet till den ändring som föreslås i 66 § naturvårdslagen. I gällande 66 § föreskrivs att tillstånd inte får beviljas för genomförande av ett projekt eller för fastställelse av en plan, om projektet eller planen försämrar skyddet enligt Natura. Enligt den föreslagna ändringen skall projektet eller planen *betydligt* försämma skyddet innan tillståndet förvägras. Efter ändringen hindrar skyddet enligt Natura klart mindre åtgärder än den gällande lagen.

När det gäller anmärkningen om att översvämningsskyddet förhindras konstaterar utskottet följande. Enligt en utredning till utskottet gallrades områden med risk för översvämningar bort vid beredningen av förslaget till områden som skall ingå i nätverket Natura 2000. Dessutom påpekar utskottet att det föreskrivs särskilt om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar (lagen om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar, 284/1983).

Regeringen föreslår att det i förteckningen över undantag i 53 § 4 mom. naturvårdslagen även skall ingå offentliga sammanslutningar (staten, kommunerna, samkommunerna). Utskottet finner förslaget motiverat. De offentliga sammanslutningarna kan anses ha ett alldeles särskilt ansvar för naturvärden. Det är inte motiverat att betala ersättningar till dem för att projekt som menligt ändrar naturen förhindras.

Utskottet anser att det är också ändamålsenligt att på förvägran av tillstånd enligt byggnadslagen, marktäktslagen och skogslagen enbart tillämpas respektive lagars bestämmelser om er-

sättning. I fråga om byggnadslagen hänvisar utskottet till sitt betänkande om den nya markanvändnings- och bygglagen, där en bedömning görs av ersättningsregleringen i byggnadslovsärenden i anslutning till skyddet enligt Natura (MiUB 6/1998 rd s. 7—8). Vad beträffar byggnadslagen understryker utskottet att bestämmelserna om Natura-ersättningar i den nya markanvändnings- och bygglagen avses träda i kraft omedelbart efter att lagen har stadfästs, även om lagen annars huvudsakligen träder i kraft först i början av år 2000.

Utgångspunkten för ändringen av lagen om enskilda vägar är att man skall försöka hitta en bättre sträckning för ett vägbygge, om vägen betydligt försämrar skyddet enligt Natura. Kan den nya sträckningen inte genomföras till skäligen kostnader i enlighet med väganvändares behov skall staten på begäran ersätta olägenheten eller inlösa området.

Enligt motiveringen till propositionen skall den som har vägrätt svara för skäligen extrakostnader för ändringen av vägsträckningen. Till de delar som tilläggskostnaderna överstiger vad som är skäligt kan staten delta i kostnaderna för

vägbygget genom att betala den överskjutande delen eller lösa in det område för vilket ansökan om vägrätt har gjorts.

Utskottet understryker det ställningstagande i motiveringen som går ut på att staten deltar i kostnaderna till de delar som tilläggskostnaderna överstiger vad som är skäligt. I många fall är ett vägbygge mycket angeläget med beaktande av de totala effekterna för användningen av fastigheten (näringsutövning, råvarutillgång, sysselsättningsmöjligheter o.d.). Därför bör staten i första hand delta i betalningen av den del som överstiger skäligen tilläggskostnader för bygget och först i andra hand tillämpa inlösningskyldigheten, om vägsträckningen för den planerade vägen kan ändras så att den i så liten utsträckning som möjligt medför olägenhet för skyddet enligt Natura.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår miljöutskottet vördsamt

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 21 januari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Markku Koski /cent
medl. Klaus Hellberg /sd
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent
Tarja Kautto /sd
Mari Kiviniemi /cent
Arto Lapiolahti /sd
Sirikka Lekman /saml

Suvi Lindén /saml
Rauha-Maria Mertjärvi /gröna
Eila Rimmi /vänst
Sakari Smeds /fkf
Hannu Takkula /cent
Ulla-Maj Wideroos /sv (delvis)
suppl. Martti Korhonen /vänst (delvis)
Hanna Markkula-Kivisilta /saml.

RESERVATION

Motivering

Utgångspunkten i propositionen, nämligen att ersätta en betydelsefull olägenhet som åsamkas användningen av fastighet på grund av skyddet enligt Natura, är riktig. Problematiska är de tre undantag i 53 § 4 mom. i förslaget till naturvårdslag och i betänkandet där ingen ersättning betalas.

För förvägran av tillstånd enligt vattenlagen, lagen om miljö tillståndsförfarande och gruvlagen på grund av skyddet enligt Natura betalas inte ersättning, eftersom lagarna saknar ett ersättningssystem för detta ändamål. De tre undantagen bör strykas i 53 § 4 mom. naturvårdslagen för att betalningen av ersättningar skall kunna basera sig på den allmänna bestämmelsen om statens ersättningsskyldighet som föreslås i 53 § 4 mom.

Förslag

Med stöd av den ovan anförda föreslår vi

att 53 § 4 mom. i det första lagförslaget i miljöutskottets betänkande i stället för lydelsen i utskottets betänkande får följande lydelse:

53 §

— — — — —
 Om ett beslut i tillståndsärende som fattas med stöd av 66 § 1 mom. begränsar användningen av fastigheten så att detta för områdets *innehavare (utesl.)* har de följdverkningar som avses i 1 mom., och om det inte hade funnits andra hinder för att bevilja tillståndet, är staten på begäran skyldig att ersätta olägenheten. Rätt till ersättning föreligger dock inte när olägenheten
 (1—3 punkten *utesl.*)
 (1 och 2 punkten som 4 och 5 punkten i RP)

Helsingfors den 22 januari 1999

Markku Koski /cent
 Tytti Isohookana-Asunmaa /cent

Mari Kiviniemi /cent
 Hannu Takkula /cent