

## GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 21/1996 rd

Regeringens proposition 79/1996 rd

### *Till Miljöutskottet*

Riksdagen remitterade den 21 maj 1996 regeringens proposition 79/1996 rd med förslag till revidering av naturvårdslagstiftningen till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

Utskottet har hört överdirektören Pekka Kangas vid miljöministeriet, lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen vid justitieministeriet, tf. biträdande professorn Pertti Eilavaara, professorn Mikael Hidén, juris doktorn, förvaltningsrådet Erkki J. Hollo, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Kalevi Laaksonen, professorn Vesa Majamaa, professorn Ilkka Saraviita, biträdande professorn Martin Scheinin och juris doktorn, kansler Kauko Sipponen. Vidare har utskottet fått ett skriftligt utlåtande av juris licentiaten Jukka Pekka Tolvanen. Utlåtandet ingår som bilaga till utskottets handlingar.

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

#### **Regeringens proposition**

Regeringen avser att genomföra en totalrevidering av lagen om naturskydd genom att ersätta den gamla lagen från 1923 med en ny naturvårdslag. Ett av de viktigaste målen för reformen är att genomföra Europeiska gemenskapens två naturvårdsdirektiv.

I kapitlet om naturskyddsplanering i den nya lagen regleras utarbetandet av rikstäckande naturskyddsprogram. Bestämmelserna om inrättande av naturskyddsområden på områden som tillhör staten skall kompletteras och ses över. Fridlysningsproceduren för privatägda områden skall bibehållas men bestämmelserna ses över. Nytt i lagen är ett regelverk om skydd av olika naturtyper. För att säkerställa ett hållbart nyttjande av stränderna föreslås planläggningsskyldighet i strandzonen. Bestämmelserna om artskydd skall ses över. Vidare föreslås bestämmelser om hur naturskyddet skall genomföras. Ägaren till ett område som blivit upptaget i ett naturskyddsprogram skall få rätt att kräva inlösningsområde om fyra år efter att beslutet om att godkänna programmet fattades. Ersättningskyldigheten kopplas ihop med kriteriet för betydelsefull olägenhet. När kriteriet uppfylls skall staten betala full ersättning för den olägenhet skyddet ger upphov till. Länsrätterna föreslås vara de allmänna besvärinstanserna i mellanled. I vissa delar får också sammanslutningar rätt att besvära sig. I lagen föreslås vidare ingå bestämmelser om EG:s nätverk Natura 2000.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt med skogslagen, som det finns en annan proposition om, dvs. den 1 januari 1997.

I den rätt detaljerade motiveringen till lagstiftningsordningen nämns att propositionen bör bedömas med hänsyn till 12 § om egendomsskydd och 14 a § om rätt till miljön som en grundläggande rättighet i regeringsformen. Viktiga förslag i konstitutionellt hänseende är ersättningsstadgandena (53 och 54 §§) och de tidsbestämda begränsningarna i markanvändningen (51 och 68 §§) i naturvårdslagen samt skyldigheten att planlägga stränder (6 a §) i den föreslagna ändringen i byggnadslagen. Lagförslagen kan i enlighet med sina ingresser behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen föreslår dock att lagstiftningsordningen för de föreslagna lagarna prövas av riksdagens grundlagsutskott.

I den rätt detaljerade motiveringen till lagstiftningsordningen nämns att propositionen bör bedömas med hänsyn till 12 § om egendomsskydd och 14 a § om rätt till miljön som en grundläggande rättighet i regeringsformen. Viktiga förslag i konstitutionellt hänseende är ersättningsstadgandena (53 och 54 §§) och de tidsbestämda begränsningarna i markanvändningen (51 och 68 §§) i naturvårdslagen samt skyldigheten att planlägga stränder (6 a §) i den föreslagna ändringen i byggnadslagen. Lagförslagen kan i enlighet med sina ingresser behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen föreslår dock att lagstiftningsordningen för de föreslagna lagarna prövas av riksdagens grundlagsutskott.

#### **Utskottets ställningstaganden**

##### *Allmänt*

De grundlagsbestämmelser som spelar den största rollen för en statsförfattningsrättslig bedömning av regeringens proposition är 12 och

14 a §§ regeringsformen. Flera av de föreslagna bestämmelserna är viktiga med tanke på markägarens rättsliga ställning och därför bör regleringen analyseras utifrån egendomsskyddet i grundlagen. Enligt nya 14 a § 1 mom. i regeringsformen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Enligt 2 mom. skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön.

I den behöriga propositionen (RP 309/1993 rd, s. 70/II) påpekades att 14 a § 1 mom. regeringsformen till sin karaktär närmast är en programförklaring. Där poängterades vidare att miljövärden förutsätter ett brett samarbete mellan olika instanser. Grundlagsutskottet ansåg att bestämmelsen var avsedd att gälla alla människors ansvar (GrUB 25/1994 rd, s. 10/I). Den underliggande tanken var enligt utskottet att momentet var speciellt starkt förknippat med naturens egenvärde och kommande generationers rättigheter. I nämnda proposition ansågs 2 mom. (s. 70/II) först och främst inverka på lagstiftarens och andra normgivares verksamhet. Vidare ansågs det innebära ett i grundlag givet uppdrag att utveckla miljölagstiftningen så att människor får en större möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön (s. 71/I).

Enligt utskottets mening är relationen mellan 12 och 14 a §§ regeringsformen sådan att 14 a § för det första inte konstituerar individuellt konstaterbara förpliktelser och att den för det andra inte utgör en särskild grund för att inrikta toleransförpliktelser speciellt på markägarna. Å andra sidan utgör båda delar av samma stadganden om grundläggande fri- och rättigheter och kan därmed inverka på tolkningen av vardera i ett sammanhang som det aktuella, där målet bland annat är att främja en hållbar balans mellan människan och naturen i lagstiftningsväg.

### *12 § regeringsformen*

Bestämmelsen om egendomsskydd i 12 § regeringsformen är tudelad: I 1 mom. ("Vars och ens egendom är tryggad.") ingår en generalklausul om egendomsskydd, som utgör grund för bedömning bland annat av om diverse inskränkningar i ägarens nyttjanderätt är tillåtliga, och 2 mom. ("Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning stadgas genom lag.") gäller expropriationsfall.

I 2 mom. ingår ett kvalificerat lagförbehåll för

tvångsinlösningsfall med krav på ett allmänt behov och full ersättning. Något liknade lagförbehåll finns däremot inte för inskränkningar i rätten att använda egendom. På denna punkt bygger en statsförfattningsrättslig bedömning helt och hållet på de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har gjort en samlad bedömning av dem i sitt betänkande om revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 4—5).

De båda momenten i 12 § regeringsformen står i ett sådant förhållande till varandra att detta lagrum i grundlagen enligt sin lydelse innebär ett ersättningskrav bara i expropriationssituationer enligt 2 mom. Av 1 mom. följer däremot inte något krav på att ägaren måste ersättas för vilken som helst inskränkning i nyttjanderätten.

I grundlagsutskottets praxis har kravet på full ersättning dock några gånger utsträckts till inskränkningar i rätten att använda egendom. I de fallen har inskränkningarna ansetts så betydande att de till sina faktiska effekter jämföras med expropriation (t.ex. GrUU 8/1986 rd). I situationer av annat slag kan ersättning för inskränkningar i rätten att använda egendom i ett statsförfattningsrättsligt sammanhang ses som en faktor med en viss inverkan på en samlad bedömning av regleringens tillåtlighet och måste då beaktas i en analys av om en inskränkning i rätten att använda egendom med tanke på egendomsskyddet i grundlagen går längre än vad det är möjligt att stadga om i en vanlig lag.

### *Bestämmelserna om ersättning i naturvårdslagen*

Statens ersättningskyldighet i 53 § 1 mom. i den föreslagna naturvårdslagen har att göra med att ägaren åsamkas betydelsefull olägenhet av ett beslut som fattats med stöd av 29 eller 47 §. Det förra lagrummet gäller områden med skyddade naturtyper och det senare områden med arter som kräver särskilt skydd. En förutsättning för att ersättningskyldighet skall uppkomma är att den regionala miljöcentralens förbud åsamkar ägaren till ett område betydelsefull olägenhet. En ytterligare förutsättning är vanligtvis att ägaren ansökt om tillstånd att avvika från förbudet men att ansökan har avslagits. Enligt utskottets mening bör en sådan ändring av 3 mom. övervägas att räntan räknas från och med den tidpunkt då ägaren åsamkats olägenhet som skall ersättas enligt vad som kunnat konstateras vid förrättning för att fastställa ersättningen.

En annan typ av situation som ger upphov till ersättningsskyldighet för staten anges i 53 § 2 mom. Om den regionala miljöcentralen utan markägarens medgivande med stöd av 24 § 3 mom. har beslutat inrätta ett privatägt område till naturskyddsområde inom ramen för det naturskyddsprogram som statsrådet godkänt har ägaren rätt att få ersättning om beslutet åsamkar honom betydelsefull olägenhet.

I bägge fallen har ägaren rätt till full ersättning om ersättningsvillkoren uppfylls. Om överenskommelse inte kan nås om ersättningens storlek skall den bestämmas enligt lagen om inlösen av fast egendom.

En tredje bestämmelse om ersättningar finns i 55 § 2 mom. Där stadgas att ägaren har rätt att få ersättning av staten om han åsamkats betydelsefull olägenhet på grund av ett temporärt åtgärdsförbud och skyddet som bygger på detta förbud senare förfaller. Också i detta fall är ersättningen avsedd att vara full ersättning, vilket det är skäl att precisera i lagtexten, menar utskottet.

Utskottet har den uppfattningen att det i dessa fall som enligt lagförslaget är förknippade med ersättningsskyldighet för staten, inte är fråga om ett sådant totalförbud att använda egendomen som utskottet i vissa av sina tidigare avgöranden jämställt med expropriation av en förmån eller rättighet som hör till fastigheten. Ersättningsreglerna utgör därmed en faktor som skall beaktas vid bedömningen av om de allmänna villkoren för när en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtlig uppfylls eller inte.

På denna punkt framhåller utskottet rent allmänt att statsförfattningen i sig inte kan hindra att en betydelsefull olägenhet på samma sätt som i propositionen ställs som villkor för att full ersättning skall fastställas, då 12 § 1 mom. rege- ringsformen överhuvudtaget inte kräver att ersättningsskyldighet skall förknippas med inskränkningar i rätten att använda egendom.

Gränsen för ersättning för betydelsefull olägenhet betyder enligt motiveringen att markägarna är skyldiga att tolerera en olägenhet som kan anses vara ringa. Å andra sidan uppkommer ersättningsskyldighet för staten lättare än om skyldigheten är förknippad med åsamkande av betydelsefull olägenhet, så som i vissa andra lagar. Gränsen för ersättning för betydelsefull olägenhet bör vara anpassad till det område som inskränkningen gäller: en total inskränkning i fråga om ett litet område är mera betydelsefull än en inskränkning som drabbar en del av en stor enhet. Dessutom är det klart att en olägenhet som

objektivt sett är betydande alltid överskrider gränsen för betydelsefull olägenhet oberoende av ägarens situation.

Miljöutskottet kunde med fördel utreda om inte ersättningsreglerna kunde schematiseras och förenklas genom att alla förluster som beror på naturvårdslagen och som åsamkat ägaren betydelsefull olägenhet omfattas av statens ersättningsskyldighet. På så sätt kan det säkerställas att bestämmelsen har adekvat täckning.

#### *Begränsningar i rätten att använda egendom enligt naturvårdslagen (RF 12, 1 §)*

##### Inskränkningar i åtgärder och temporärt åtgärdsförbud

För att trygga naturvärden av riksintresse kan det enligt 7 § i den föreslagna naturvårdslagen utarbetas *naturskyddsprogram*, genom vilka områden reserveras för naturskyddsändamål. Ett naturskyddsprogram kan omfatta både statsägda och privatägda områden. Enligt 9 § är ett sådant program förknippat med åtgärdsbegränsning. Det betyder att det är förbjudet att vidta åtgärder som äventyrar syftet med skyddet av ett område. En åtgärdsbegränsning gäller trots eventuella besvär, om inte besvärmyndigheten beslutar något annat.

Enligt föreslagna 50 § skall miljöministeriet utan dröjsmål börja genomföra godkända naturskyddsprogram. Av 51 § följer att ägaren till ett område som ingår i programmet har rätt att kräva att området inlöses när fyra år har gått sedan ett beslut att godkänna ett naturskyddsprogram fattades och beslutet har vunnit laga kraft. Om miljöministeriet enligt 50 § 3 mom. beslutar att till vissa delar avstå från att genomföra ett naturskyddsprogram, har ägaren enligt 55 § 2 mom. rätt att få ersättning av staten för en betydelsefull olägenhet som åtgärdsbegränsningen åsamkat honom.

Föreslagna 55 § gäller skydd av ett område som inte ingår i något naturskyddsprogram. Enligt motiveringen kan denna bestämmelse bli tillämplig också på ett område i ett riksomfattande skyddsprogram som blivit godkänt innan lagen träder i kraft. Den regionala miljöcentralen kan utfärda ett *temporärt åtgärdsförbud* för högst två år i ett område som uppfyller något av de allmänna villkoren för att ett naturskyddsområde skall kunna inrättas. Åtgärdsbegränsningen omfattar en sådan användning av området som kan även-

tyra syftet med skyddet. Om ett temporärt åtgärdsförbud inte leder till att området skyddas utan till att skyddsprojektet förfaller, har ägaren med stöd av 55 § 2 mom. rätt att få ersättning av staten för en betydelsefull olägenhet som förbudet åsamkat honom.

Också i 66 § i förslaget till naturvårdslag ingår en åtgärdsbegränsning. Enligt paragrafen får tillstånd inte beviljas att genomföra ett projekt eller godkänna eller fastställa en plan, om de försämrar naturvärdena i ett område som statsrådet föreslagit för *nätverket Natura 2000* eller som redan införlivats i nätverket. Detsamma gäller enligt 67 § ett område som kommissionen uppger sig inleda förhandlingar om för att det skall kunna införlivas i nätverket *Natura 2000*.

En åtgärdsbegränsning är i konstitutionellt hänseende en inskränkning i rätten att använda egendom som i relation till egendomsskyddet i grundlagen bör bedömas utifrån de allmänna förutsättningarna för att inskränka grundläggande fri- och rättigheter. De föreslagna åtgärdsbegränsningarna är rättsverkningar som direkt med stöd av lag hänför sig till naturskyddsprogram (9,1 §) tillfälligt åtgärdsförbud (55,1 §) och nätverket *Natura 2000* (66,1 §). I samband med dem uppfylls därmed *kravet på att det skall stadgas genom lag* om en inskränkning i en grundläggande fri- eller rättighet.

I nämnda lagrum anges de förbjudna åtgärderna som åtgärder som äventyrar skyddets syften (9 §) eller syftet med skyddet (55 §) eller som försämrar naturvärdena i ett område (66 §). Kriterierna är således ganska flexibla.

Enligt 7 § 1 mom. skall det av ett naturskyddsprogram framgå vilket slags åtgärder som anses äventyra programmets syften. Bestämmelsen är en väsentlig precisering av vad som avses med en åtgärdsbegränsning i anknytning till ett naturskyddsprogram och därmed uppfyller regleringen enligt utskottets uppfattning *kravet på exakt- och noggrann avgränsning* i fråga om en inskränkning i en grundläggande fri- eller rättighet.

I de två andra åtgärdsbegränsningarna är det antingen fråga om att myndigheten genom ett beslut om tillfälligt åtgärdsförbud som fattats under lagstadgade förutsättningar meddelar en begränsning eller att myndigheternas beslut enligt lagen i enskilda fall begränsas på grund av lagen till följd av programmet *Natura 2000*. Utskottet finner ingenting att anmärka på i någotdera fallet med hänsyn till kravet på att regleringen skall vara exakt och noggrant avgränsad.

Det miljö- och naturvårdsintresse som regle-

ringen avser uppfyller i dessa fall *kravet på godtagbar grund* i fråga om en inskränkning i en grundläggande fri- eller rättighet. Detsamma framgår av 14 a § 1 mom. regeringsformen.

En inskränkning i rätten att använda egendom bör också vara förenlig med *kravet på proportionalitet*. Detta betyder (GrUU 8/1996 rd) att begränsningen bör vara nödvändig för att uppnå ett godtagbart syfte och att den inte får gå längre än vad som är motiverat med beaktande av hur tungt vägande det samhälleliga intresset som ligger bakom begränsningen är i förhållande till egendomsskyddet. Vad bedömningen av begränsningens omfattning och proportionalitet beträffar gäller det i sista hand om begränsningen inskränker ägarens rätt till normal, skälig och förnuftig användning av sin egendom.

Ur denna synvinkel är det för det första väsentligt att åtgärdsbegränsningarna är tillfälliga. Med stöd av 51 § har ägaren rätt att kräva inlösen av ett område på grund av ett naturskyddsprogram när fyra år har gått sedan programmet godkändes. Ett tillfälligt åtgärdsförbud kan med stöd av 55 § utfärdas för högst två år. Områden som införlivats i nätverket *Natura 2000* skall enligt 68 § skyddas så snabbt som möjligt och senast inom sex år efter kommissionens eller rådets beslut. Om skyddet senare förfaller har ägaren rätt till ersättning för betydelsefull olägenhet (55,2 samt 50,3 och 67,2 §§). Vad gäller åtgärdsbegränsningar i samband med ett naturskyddsprogram och programmet *Natura 2000* finns det dessutom en möjlighet att medge undantag från förbuden (9,2 § och 66,2 §).

Åtgärdsbegränsningar som mjukas upp genom arrangemang av detta slag utgör enligt utskottets uppfattning en godtagbar helhet med tanke på proportionalitetskravet, inte minst med hänsyn till ett hur stort naturvårdsintresse det är fråga om och hur nödvändiga de föreslagna begränsningarna är för att förhindra eventuella skadliga åtgärder i områdena.

I en samlad bedömning av om det med tanke på egendomsskyddet i grundlagen är tillåtligt att inskränka användningen eller inte bör hänsyn också tas till *markägarens rättsskydd*. På denna punkt spelar förutnämnda omständigheter en viss roll, nämligen att åtgärdsbegränsningarna är tillfälliga, däribland ägarens rätt att kräva inlösen i samband med ett naturskyddsprogram och rätten till ersättning om skyddet förfaller. Därtill kan nämnas föreslagna 8 § 2 mom. om att de vars rätt eller fördel saken berör skall beredas möjlighet att bli hörda när naturskyddsprogram utar-

betas. Enligt 64 § 2 mom. skall bestämmelserna i detta lagrum iakttas också då förslag utarbetas om områden som skall införlivas i Natura 2000. Frågan om besvär över statsrådets och den regionala miljöcentralens beslut om åtgärdsbegränsningar är behörigen reglerad i 61 §, som till berörda delar är tillämplig på beslut om nätverket Natura 2000 (64,3 §).

Utifrån det ovan anförda anser grundlagsutskottet att regleringen av åtgärdsbegränsningarna ovan innebär att begränsningarna uppfyller de allmänna villkoren för inskränkning av rätten att använda egendom och att den föreslagna naturvårdslagen, bedömd ur denna synvinkel, kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

#### Inrättande av ett naturskyddsområde i ett privatägt område

Den regionala miljöcentralen kan med stöd av 24 § 3 mom. utan markägarens samtycke inrätta ett naturskyddsområde i ett privatägt område, om detta ingår i ett naturskyddsprogram som statsrådet godkänt. Också denna reglering bör i statsförfattningsrättsligt hänseende bedömas som en inskränkning i ägarens fria nyttjanderätt.

Förslaget uppfyller kraven på *att det skall stadgas om saken i lag och att regleringen är exakt och noggrant avgränsad*.

I en bedömning av hur omfattande en sådan inskränkning är ur ägarens synvinkel och om den uppfyller *proportionalitetskravet* bör det observeras att förslaget avser att begränsa effekterna av en inskränkning i nyttjanderätten på grund av det inrättade naturskyddsområdet genom en särskild bestämmelse. Följaktligen får fridlysningsbestämmelserna inte utan markägarens samtycke begränsa markanvändningen mer än vad som följer av det skyddsprogram som området ingår i. Den fria nyttjanderätten får således inte begränsas mer än vad syftet med skyddet kräver. Det är dock möjligt att ägaren åsamkas en betydande ekonomisk olägenhet genom att skyddsområdet inrättas. Med tanke på detta ingår i lagförslaget en ersättningsbestämmelse (53 §) om att ägaren har rätt att få full ersättning av staten för en betydelsefull olägenhet.

Att ersättningsfrågan har reglerats på detta sätt betyder enligt utskottets mening med hänsyn till det underliggande samhällsliga behovet samt 14 a § regeringsformen, som är ett uttryck för detta, och ägarens rättsliga ställning, som på detta sätt får sin utformning, att regleringen är förenlig med proportionalitetskravet.

När ett naturskyddsområde inrättas har ägaren ett adekvat *rättskydd* i och med att han har rätt att bli hörd innan beslut fattas och att hans möjlighet att besvara sig sträcker sig till beslutet att inrätta området och avgörandet i en ersättningsfråga.

Med stöd av detta anser utskottet att föreslagena 24 § 3 mom. om inrättande av ett naturskyddsområde utan ägarens samtycke är förenligt med 12 § 1 mom. regeringsformen.

#### Skydd av naturtyper och artskydd

Vid skydd av naturtyper och arter enligt 29 och 47 §§ är det fråga om inskränkning av ägarens fria nyttjanderätt, eftersom äganderätten inte flyttas från ett subjekt till ett annat. Den konstitutionella bedömningen tar fasta på om inskränkningarna uppfyller de allmänna villkoren på en tillätlig begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna eller inte.

Vad gäller skydd av naturtyper ingår det egentliga förbudet att ändra ett område i 29 §. Vad gäller artskydd stadgas i sin tur i 47 § 2 mom. om förbud mot att förstöra eller försämra viktiga förekomstplatser. Den regionala miljöcentralen fattar det konkreta beslutet om förbud mot ändring och försämring. Dessa åtgärder uppfyller enligt utskottets uppfattning kravet på *att en inskränkning i rätten att använda egendom skall regleras på lagnivå*.

Vad gäller *kravet på exakthet och noggrann avgränsning* är de naturtyper som skall skyddas tillräckligt väl definierade i 29 §.

Vad avser artskydd ställer 47 § 1 mom. i sin tur upp det generella kriteriet "art som uppenbart hotas av utrotning". Däremot föreslås det bli stadgat särskilt genom förordning om arter som kräver särskilt skydd.

Generellt sett kan en reglering av detta slag inte anses vara förenlig med kravet på att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara exakt och noggrant avgränsad. Det ligger dock i sakens natur att en generell reglering i lagen, som i sig vore exaktare än ett entydigt kriterium, i första hand bara kan bestå av artbenämningar. På lagnivå vore en sådan reglering mycket detaljerad och skulle eventuellt kräva upprepade ändringar. Med hänsyn till detta finner utskottet 47 § 1 mom. tillräckligt exakt.

Utskottet hänvisar till erhållen utredning om att definitionen på skyddsnivån för en art i 5 § 3 mom. avviker från habitatdirektivet. Direktivet hänvisar inte till enskilda förekomstplatser utan

mera generellt till bevarande av livskraftiga arter inom deras eget utbredningsområde. Miljöutskottet bör bedöma behovet av att precisera 5 § 3 mom.

Naturskyddssyftet utgör en *godtagbar grund* för reglering av skyddet av naturtyper och artskyddet.

Med hänsyn till *proportionalitetskravet* spelar det en viss roll att skyddet i dessa fall inte utgör ett hinder för annan användning av området. Den regionala miljöcentralen kan enligt 31 § och 48 § 2 mom. medge avvikelser från lagfästa förbud. Utskottet har den uppfattningen att den föreslagna regleringen inte ger anledning till några konstitutionella anmärkningar.

Med tanke på ägarens *rättskydd* och rättsliga ställning över lag spelar det en central roll att ägaren har rätt till full ersättning, om beslutet om skydd av en naturtyp eller artskydd åsamkar honom betydelsefull olägenhet och han inte beviljats undantagslov som avses i lagen eller om det är uppenbart att han inte kommer att beviljas sådant lov. Med hänsyn dessutom till besvärsmöjligheten enligt 61 § 2 mom. spelar den föreslagna lagen i detta hänseende ingen större statsförfattningsrättslig roll.

#### Landskapsvård

Utifrån föreslagna 32 § kan landskapsvårdsområden inrättas för att bevara och vårda landskapsbilden eller kulturlandskapets skönhet, dess historiska särdrag eller andra därmed sammanhängande särskilda värden. I beslutet att inrätta ett landskapsvårdsområde kan enligt 34 § tas in de bestämmelser som behövs för att bevara väsentliga drag i landskapet. Bestämmelserna kan helt uppenbart betyda sådana inskränkningar i den fria rätten att utnyttja egendom som måste bedömas med tanke på 12 § 1 mom. regeringsformen.

Villkoren för att inrätta ett landskapsvårdsområde enligt den föreslagna lagen är i och för sig exakta. I ljuset av *kravet på exakthet och noggrann avgränsning* för en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna är det dock problematiskt att lagen bara anger syftet och att det för att trygga syftet är tillåtet att ta in behövliga bestämmelser i beslutet att inrätta ett landskapsvårdsområde.

Med myndighetsbestämmelser förstås av hävd till exempel befallningar eller förbud. Om även de positiva åtgärdsförpliktelser som åläggs ägaren utan närmare bemyndigande bestämmelser kan

hänföras till de bestämmelser som utfärdas med stöd av 34 §, är eventuella inskränkningar i rätten att nyttja egendom med stöd av denna reglering på det hela taget så diffusa att förslaget på denna punkt står i strid med 12 § 1 mom. regeringsformen.

Kriteriet på att regleringen skall vara noggrant avgränsad samt omfattningen av inskränkningarna i nyttjanderätten och likaledes *proportionalitetskravet* hänger samman med en bestämmelse om att föreskrifterna inte får vara oskäliga för ägaren. Inte heller denna avgränsning är fullt tydlig. I motiveringen hänvisas på denna punkt till att en bestämmelse som inte är oskälig ej heller kan medföra ersättningsskyldighet. Meningen är i någon mån gåtfull, eftersom inga stadganden om ersättning på något vis är förknippade med dessa bestämmelser i förslaget. Utskottet framhåller att det skulle bidra till lagens interna systematik och därmed till att göra regleringen mera exakt om det stadgades att bestämmelserna inte får åsamka ägaren betydelsefull olägenhet. En sådan ersättningsgräns tillämpas på vissa andra punkter i lagen.

Utskottet har den uppfattningen att 34 § 1 mom. kan stiftas genom en vanlig lag, om ägaren därmed kan påföras endast sådana förbud som behövs för att bevara väsentliga drag i landskapet, som inte åsamkar honom betydelsefull olägenhet. Om lagrummet skall medge åtgärdsförpliktelser mot ägaren, skall deras grundtyper anges i lagtexten.

#### *Expropriation enligt naturvårdslagen (RF 12,2 §)*

Föreslagna 52 § 1 mom. gäller statsrådets inlösningsrätt. Villkoren för inlösningsrätt är relativt flexibelt formulerade till den del inlösningskommer i fråga "för att på annat sätt förverkliga det skydd som avses i denna lag". Utskottet menar att kriteriet på allmänt behov i regeringsformen dock uppfylls också på denna punkt. Kravet på full ersättning uppfylls i sin tur genom att lagen om inlösen av fast egendom måste tillämpas vid inlösningsrätt.

Slutet av 2 mom. är mera problematiskt med tanke på kravet på ett allmänt behov, eftersom det inte på något sätt anges i lagtexten att det måste vara nödvändigt att lösa in också ett område som till sina gränser i någon mån avviker från naturskyddsprogrammet för att målen med naturvårdslagen skall uppnås. Med tanke på lagstiftningsordningen finns det enligt utskottet vik-

tiga aspekter på klarheten som kräver att bestämmelsen preciseras på detta sätt.

### *Skyldighet att planlägga strandområden*

Enligt föreslagna 6 a § byggnadslagen får nybyggnader inte uppföras eller marksubstanser tas i en strandzon vid hav eller vattendrag utan en fastställd generalplan, en stadsplan, byggnadsplan eller strandplan. I 2 mom. ställs bland annat byggande som behövs för att driva jord- eller skogsbruk eller fiskeri, byggande av en bastu i anslutning till en bostadsbyggnad eller lantbrukslägenhet som funnits innan lagen trädde i kraft eller marktåkt för sedvanlig användning till husbehov utanför detta förbud.

Den föreslagna planläggningsskyldigheten och förbudet att bygga inom en oplanlagd strandzon och att ta marksubstanser där är viktiga inskränkningar i rätten att utnyttja egendom med tanke på 12 § 1 mom. regeringsformen. De uppfyller kravet på att det skall stadgas om saken i lag.

Med hänsyn till inskränkningarnas *exakthet och noggranna avgränsning* är det väsentligt att de hänför sig till det flexibla begreppet strandzon, som inte definieras i själva lagtexten. Enligt motiveringen varierar strandzonens bredd bland annat beroende på terrängen, växtligheten och andra omständigheter. I normala fall sträcker sig zonen ungefär 100 meter, men ingenstans längre än 200 meter från strandlinjen vid medelvattenstånd. Utifrån detta och med hänsyn till en parts möjlighet att anföra besvär över planläggningsskyldigheten hos en domstol, anser utskottet att det i detta fall i konstitutionellt hänseende räcker med att det flexibla begreppet tillämpas i lagtexten.

Planläggningsskyldigheten avser att värna en hållbar användning av strandområdena och att göra utbyggnaden av dem planmässigare. Därmed finns det en *godtagbar grund* för skyldigheten med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Förslaget har beröringspunkter med 14 a § regeringsformen.

Med tanke på inskränkningens omfattning och rätta proportioner är det betydelsefullt att förslaget inte avser att hindra byggande eller marktåkt. De är tillåtna förutsatt att det finns en stadfäst plan. Planläggningsskyldigheten är inte i sig något nytt fenomen i byggnadslagstiftningen. Enligt förslaget kan skyldigheten fullgöras med flera olika typer av planer, alltifrån generalplan till strandplan. Med hänsyn till *proportionalitets-*

*kravet* är också avvikelserna från byggnadsförbudet och marktåktsförbudet i 6 a § 2 mom. viktiga. Utskottet har den uppfattningen att det på konstitutionella grunder inte kan anföras några anmärkningar mot en sådan inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna med tanke på proportionalitetskravet.

Ågarens *rättsskydd* och juridiska ställning över lag påverkas av möjligheten att få tillstånd till undantag från planläggningsskyldigheten och framför allt möjligheterna att anföra besvär över ett beslut om undantagslov och ett planbeslut. Utskottet menar att rättsskyddet är behörigen reglerat.

Utskottet hänvisar till det som anförs ovan och framhåller att det kan stadgas genom en vanlig lag om planläggningsskyldigheten inom en strandzon med ovan föreslagna inskränkningar.

### *Andra omständigheter*

Utskottet påpekar om 4 § 2 mom. i den föreslagna naturvårdslagen att tillämpligheten av denna bestämmelse, som skenbart öppet delegerar nationella lagstiftningsbefogenheter i anknytning till internationella fördrag, begränsas åtminstone av de bestämmelser i regeringsformen som slår fast vilket slag av omständigheter det skall stadgas om på lagnivå. Detsamma gäller avgränsningarna i fråga om författningsnivån i naturvårdslagen och de därav framgående principerna om den författningsnivå som är tillämplig i vart och ett fall.

Väntetiden på fyra år i 51 § i den föreslagna naturvårdslagen är problematisk med hänsyn till 16 § regeringsformen och artikel 6 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna, om en tidskrävande inlösningsprocess är det enda instrumentet i detta fall. Med beaktande av att markägaren dock har rätt att besvära sig mot godkännande av ett naturskyddsprogram, finns det ingenting att anmärka på i fråga om väntetiden.

Enligt 77 § i förslaget till naturvårdslag skall 24 § 3 mom. och 52 § 2 mom. tillämpas på gamla skyddsprogram. Vad gäller det förra lagrummet kan det uppstå vissa rättsskyddsproblem, eftersom gamla skyddsprogram har uppgjorts enligt ett annat förfarande än det nu aktuella och programmen hittills inte har haft direkta rättsverkningar. Med tanke på 16 § regeringsformen räcker det dock att bestämmelserna om hörande och ändringssökande i 24 och 61 §§ tillämpas. För det

faktiska rättsskyddet är det viktigt att ersättningar på grund av gamla skyddsprogram betalas utan dröjsmål. Också 14 a § regeringsformen inverkar i statsförfattningsrättsligt hänseende på att gamla skyddsprogram får vissa rättsverkningar.

I övergångsstadgandet i förslaget till ändring av byggnadslagen ställs som villkor för ägarens och innehavarens rätt till ersättning att denne före den 1 januari 1996 har vidtagit åtgärder som medfört särskilda kostnader för att utnyttja sin rätt. Det föreslagna datumet bygger på ett arbetsgruppsbetänkande om skyldigheten att planlägga stränder. Utskottet menar att datumet inte har valts på riktiga grunder. Det skulle ha varit mer motiverat att förknippa en sådan verkan tidigast med den tidpunkt då regeringen avlåter sin proposition.

Miljöutskottet bör överväga om det åttonde och det tionde lagförslaget bör kompletteras med övergångsbestämmelser som inskränker tillämpningen av bestämmelserna i lagen till ansökningsärenden som blir anhängiga när lagen har trätt i kraft. Detta bör uppmärksammas framför allt för att behandlingen av tillståndsansökningar som grundar sig på gruvlagen och vattenrätten

Helsingfors den 18 juni 1996

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

vanligtvis tar en lång tid och för att det inte är skäligt ur parternas synvinkel och måhända inte heller lämpligt med tanke på myndigheternas verksamhet att tidigare ärenden kompletteras med element som får konsekvenser för behandlingsproceduren och beslutsprövningen. På grund av att besvärinstansen ändras åtminstone i 138 a § i det andra lagförslaget bör behovet av särskilda övergångsbestämmelser övervägas.

Regeringen föreslår att den gällande benämningen naturpark ersätts med benämningen naturreservat. Motiven för denna ändring är inte övertygande och därför bör det ännu prövas om det är befogat att införa ett språkligt sett säreget begrepp som detta.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, men det första lagförslaget på det villkor att utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkningar om 34 § 1 mom. och 52 § 2 mom. blir behörigen beaktade.*

/saml, Juha Korkeaola /cent, Heikki Koskinen /saml, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /vgr, Jorma Rantanen /sd och Maija-Liisa Veteläinen /cent.

### Avvikande åsikt

En knapp majoritet i grundlagsutskottet ville i utlåtandet framföra en sådan tolkning av nya 14 a § regeringsformen att några skyldigheter att acceptera inskränkningar i nyttjanderätten inte skulle kunna härledas från den. Å andra sidan medger utskottsmajoriteten att denna bestämmelse om en grundläggande rättighet visavi miljö även inverkar på tolkningen av 12 § om trygkad egendom i regeringsformen.

På denna punkt är utskottets utlåtande motstridigt och oklart. Vid utfrågningen av sakkunniga uttalades det uttryckligen att man helt säkert kan tala om en skyldighet att acceptera inskränkningar och att 14 a § — såsom framhölls i motiveringen till den dåvarande propositionen — snarare avsåg att vara en deklaration om allas kollektiva ansvar än en individuellt påvisbar förpliktelse (professor Hidén). Utskottets skrivning



går klart längre i riktning mot en begränsning av den nya bestämmelsens innebörd än till exempel detta sakkunnigutlåtande.

Vi anser att utskottet i sitt utlåtande borde ha framhållit att bestämmelsen om en grundläggande rättighet i 14 a § 1 mom. i praktiken fullföljs genom lagar om skydd av naturen och dess

mångfald, miljön och bevarande av det kulturella arvet. Då inverkar bestämmelsen också på tolkningen av 12 § regeringsformen beträffande vilket slag av begränsningar som kan ställas upp för äganderätten i vanlig lagstiftningsordning med målet att stifta lagar som på sikt främjar balansen mellan människan och naturen.

Helsingfors den 18 juni 1996

**Johannes Koskinen /sd**  
**Jorma Rantanen /sd**

**Ulla Juurola /sd**  
**Esko Helle /vänst**  
**Veijo Puhjo /vgr**

**Riitta Prusti /sd**  
**Paavo Nikula /gröna**

