

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 53/2002 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen

*Till miljöutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 1 oktober 2002 en proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (RP 167/2002 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till miljöutskottet.

- regeringsråd Auvo Haapanala, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Marja Ekroos, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori
- juris doktor Pekka Vihervuori.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av
- juris doktor Kalevi Laaksonen.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att markanvändnings- och bygglagen ändras så att det upprättas ett system där de markägare som har avsevärd nytta av en detaljplan skall delta i kostnaderna för att genomföra planen. Kommunerna och markägarna ingår sinsemellan ett markanvändningsavtal där de i första hand kommer överens om hur markägarna deltar i kostnaderna, men kommunerna kan i andra hand också ta ut kostnaderna i form av en kommunal offentligrättslig avgift.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juli 2003.

I motiveringen till lagstiftningsordningen analyseras markägarens skyldighet att delta i kostnaderna för samhällsbyggande och markanvändningsavtalen med tanke på vad som föreskrivs om egendomsskydd, likställdhet och miljöansvar i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen. Vidare behandlas 80 § 1 mom. och 121 § 3 mom. i grundlagen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men ser det ändå som tillrådligt att utlåtande i saken inhämtas av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Markanvändningsavtal*

I 11 § i den gällande markanvändnings- och bygglagen föreskrivs om markanvändningsavtal. Grundlagsutskottet ansåg en gång att bestämmelsen står i samklang med dåvarande rättspraxis, eftersom ett markanvändningsavtal inte omintetgör sådana mål och substanskrav i fråga om planläggningen som ställts upp i lagen (GrUU 38/1998 rd, s. 8/I). I föreslagna nya 91 b § 1 mom. föreskrivs explicit att det i markanvändningsavtalen kan avtalas med bindande verkan om innehållet i planerna. Ett bindande avtal kan enligt 2 mom. ingås först när ett utkast eller förslag till plan har varit offentligt framlagt.

Paragrafens 1 mom. begränsar ett markanvändningsavtals inverkan på den kommunala prövningen av innehållet i planerna. Avtalets eventuella inverkan på förfarandet utgör en viktig fråga med tanke på 20 § 2 mom. i grundlagen, där det sägs att det allmänna skall verka för att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Med tanke på denna bestämmelse i grundlagen kunde 91 b § 2 mom. vara ett problem, om bestämmelsen inte tolkas så att avtalets bindande verkan kan följa först efter det att tiden för framläggning har gått ut. Det är lämpligast att avtal kan ingås med bindande verkan tidigast när kommunens motiverade kommentarer till anmärkningarna mot planförslaget har lagts fram. Det är skäl att överväga en justering i formuleringen.

#### *Utvecklingskostnadsersättning*

Enligt 91 a § är de markägare inom ett område som detaljplaneras vilka har avsevärd nytta av detaljplanen skyldiga att delta i kostnaderna för samhällsbyggandet. Det förblir förmodligen öppet i lagförslaget i vilken mån villkoret "avsevärd nytta" kan ha självständig betydelse jämfört med begränsningarna till exempel i 91 c § 4 mom. och 91 e § 1 mom. Saken bör preciseras.

Markanvändningsavtal kan ingås om deltagande i kostnaderna, vilket är det primära sättet. Om avtal inte ingås kan kommunen utifrån 91 c § ta ut en särskild utvecklingskostnadsersättning hos markägaren. Den består av den värdestegring på en tomt enligt detaljplanen som har uppstått på grund av byggrätt, utökad byggrätt eller ändrade användningsmöjligheter som i detaljplanen i princip har anvisats för tomten.

I 121 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs om kommunernas beskattningsrätt. Däremot finns det inte bestämmelser om kommunala avgifter i grundlagen. Dessa avgifter brukar indelas i offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter. En offentligrättslig kommunal avgift kan bygga på bestämmelser i lag, men det har också ansetts möjligt att påföra dem direkt med stöd av den kommunala självstyrelsen (jfr 13 § 2 mom. i kommunallagen). Den viktigaste skillnaden mellan statliga skatter och avgifter med tanke på 81 § i grundlagen anses vara att avgiften utgör ett vederlag (RP 1/1998 rd, s. 135/II). Villkoret för att en penningprestation skall karaktäriseras som avgift är inte full kostnadsmotsvarighet. Men ju större avgiften blir jämfört med kostnaderna för att producera en tjänst, desto närmare ligger det till hands att betrakta prestationen som en konstitutionell skatt.

I 91 d och 91 e § föreskrivs om de kostnader som skall beaktas när utvecklingskostnadsersättningen fastställs. I 91 f § föreskrivs att ersättningens maximibelopp är 60 procent av den värdestegring som detaljplanen medför för en tomt. Utvecklingskostnadsersättningen utgår från att den är ett vederlag, men till sin nivå är ersättningen bunden vid en faktor som är oberoende av vederlagskaraktären, nämligen värdestegringen på tomten. Utvecklingskostnadsersättningen har vissa drag av blandad penningprestation. Med hänsyn till den principiella vederlagskaraktären som inverkar på ersättningens storlek och till att offentliga avgifter normalt inte behöver ha ovillkorlig kostnadsmotsvarighet, ser utskottet på ersättningen som en avgift i kategorierna skatter och avgifter. Bestämmelser-

na om utvecklingskostnadsersättningen i lagförslaget är i ljuset av detta konstitutionellt korrekta.

#### *Andra synpunkter*

*Planändringar.* Lagförslaget lämnar det öppet om och hur en redan betald avtalsbaserad avgift eller utvecklingskostnadsersättning beaktas vid en senare planändring, till exempel när ändringen innebär att tidigare ersatt utökad byggrätt inskränks. Föreslagna 91 m § gäller enbart beslut att inte ta ut utvecklingskostnadsersättning som ännu inte betalats. Saken bör lämpligen preciseras i förlängningen. Utskottet anmärker på regeln i 91 b § om att markanvändningsavtal inte heller bör inverka på senare bedömningar av om en ändring av planen behövs eller inte.

*Ändringssökande.* Ändring i beslut om fastställande av utvecklingskostnadsersättning får enligt 189 a § sökas genom kommunalbesvär. Men besvärsrätten bestäms utifrån förvaltningspro-

cesslagen, dvs. är uteslutande partens sak. Av kommunalbesvär följer att besvärsgrunderna måste specificeras redan i besvärsskriften, medan förvaltningsbesvär medger större frihet på denna punkt. Det är värt att notera att kommunalbesvär med avvikelser från förvaltningsbesvär är ett s.k. kassatoriskt rättsmedel. Detta betyder att besvärinstansen inte kan ändra beslutet på grund av besvären, t.ex. beloppet av utvecklingskostnadsersättning, utan bara återförvisa ärendet till första instans. Kommunalbesvär leder i detta sammanhang till ett onödigt tungrott och trögt besvärsförfarande. Saken kräver ytterligare bedömning vid den fortsatta behandlingen.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 11 december 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Marjukka Karttunen /saml  
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent  
Pekka Nousiainen /cent  
Heli Paasio /sd  
Pekka Ravi /saml  
Markku Rossi /cent  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.