

RIKSDAGENS MILJÖUTSKOTT

Helsingfors
den 20 oktober 1992
Utlåtande nr 6

Till Lagutskottet

Riksdagen remitterade den 8 september 1992 regeringens proposition nr 120 med förslag till lagstiftning om utlänningars företagsköp och fastighetsförvärv till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet skall avge utlåtande i saken till lagutskottet.

Med anledning av propositionen har lagutskottet hört handels- och industriministern Pekka Tuomisto och regeringsrådet Rauno Vanhanen vid handels- och industriministeriet, lagstiftningsrådet Pekka Vihervuori vid justitieministeriet, regeringsrådet Pekka Kangas vid miljöministeriet, regeringsrådet Sakari Sippola vid högsta förvaltningsdomstolen, avdelningschefen Esko Rannikko vid länsstyrelsen i Åbo och Björneborgs län, biträdande avdelningschefen Leena Karessuo vid Suomen Kunnallisliitto, även som representant för Finlands svenska kommunförbund, biträdande avdelningschefen Pertti Meurman vid Finlands Stadsförbund, avdelningschefen Markku Tornberg vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, juristen Erja Hurttanainen vid Landskapens Förbund i Finland och generalsekreteraren Esko Joutsamo vid Finlands Naturskyddsförbund.

Miljöutskottet begränsar sitt utlåtande till att gälla det andra lagförslaget i regeringens proposition, närmast strandskyddet.

Regeringens proposition

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om utlänningars företagsköp och fastighetsförvärv föreslås att den s.k. begränsningslagen av år 1939 om begränsning av utlänningarnas rätt att äga företagsegendom och jord i Finland skall upphävas. Detta innebär att det allmänna kravet att en utlänning kan förvärva fast egendom i Finland bara med statsrå-

dets tillstånd slopas. I stället för den lag som nu föreslås bli upphävd föreslår regeringen två nya lagar, av vilka den första skall gälla tillsyn över företagsköp och den andra kontroll av fastighetsförvärv.

Med avseende på strandskyddet har förslaget till lag om kontroll av utomlands bosatta personers och utländska sammanslutningars fastighetsförvärv en central betydelse. I lagförslaget föreslås att den i EES-avtalet stadgade möjligheten att begränsa utlänningars rätt att äga fritidsbostäder skall utnyttjas.

Enligt lagförslaget behöver en utomlands bosatt länsstyrelsens tillstånd till förvärv av en fastighet som uppenbarligen är avsedd att användas för fritidsboende eller rekreation. Skyldigheten att utverka tillstånd gäller också utländska sammanslutningar och stiftelser samt finsk sammanslutning där bestämmanderätten innehas av utomlands bosatta.

Utskottets ställningstaganden

Miljöutskottet konstaterade redan i sitt utlåtande till utrikesutskottet om konsekvenserna av ett EG-medlemskap (utlåtande nr 1/1992 rd) att EES-avtalet medger fri rätt för utlänningar att äga fastigheter, vilket kommer att öka trycket på att förvärva semesterbostäder. Det kan antas att ökad efterfrågan kommer att rikta sig till de värdefullaste och känsligaste områdena med tanke på vår natur och miljö, speciellt skärgården och fjällområdena.

Den ökade efterfrågan kan göra det svårare att uppnå miljöinriktade markanvändningsmål i Finland. Detta beror på att markanvändningen hos oss är förknippad med en större rätt att ändra miljön än i något annat land i Europa. Den viktigaste av dessa rättigheter är den s.k. grundläggande byggnadsrätten som innebär att

det bland annat är möjligt att bygga semesterbostäder på stränderna. Om denna byggnadsrätt begränsas exempelvis genom en region- eller generalplan, skall markägaren få ersättning enligt gängse värde. Då kommunerna och staten åtminstone i dagens ekonomiska läge saknar möjligheter att betala ersättningar kan strandskyddet försvåras.

Regeringens proposition syftar till att eliminera de olägenheter som en liberalisering av utländskt ägande eventuellt föranleder genom tillståndsplikt för förvärv av fritidsfastigheter. Det föreslagna tillståndssystemet leder dock enligt utskottets uppfattning till vissa problem.

Enligt 5 § 1 mom. lagen om kontroll av fastighetsförvärv gäller en utomlands bosatts skyldighet att utverka tillstånd för förvärv av en fastighet som är avsedd att användas för fritidsboende eller rekreation inte idkande av näring. Om en utomlands bosatt t.ex. ämnar idka hotell- och restaurangverksamhet eller uthyrning av fritidsbostäder på en fastighet som han förvärvat så att verksamheten kan betraktas som idkande av näring behövs tillstånd således inte för förvärv av fastigheten. Också i dessa fall kan byggandet dock regleras genom planläggning och byggnadslovsprövning.

Hur idkande av näring definieras kan förorsaka tolkningsproblem. Utskottet betonar påpekat i propositionens motivering att uppmärksamhet också skall fästas vid det slutliga ändamål som fastigheten uppenbarligen kommer att användas för, när det avgörs om tillstånd skall krävas för ett förvärv. En fastighet betraktas som avsedd som en fritidsbostad, om t.ex. ett byggnadsföretag som skall betraktas som en utomlands bosatt har förvärvat ett obebyggt markområde i syfte att där uppföra eller låta uppföra fritidsbostäder som sedan säljs som fritidsbostäder för privatpersoner. Tillstånd skall då krävas av byggnadsfirman för förvärv av det obebyggda markområdet. Att i investeringssyfte förvärva markområden som slutligen kommer att användas för fritidsboende eller rekreation skall således klart betraktas som verksamhet för vilken tillstånd skall sökas, fastän det är fråga om näringsverksamhet. Tillstånd behövs däremot inte när ett företag har för avsikt att själv idka bestående näringsverksamhet på området, t.ex. uthyrning av semesterstugor.

Miljöutskottet anför

att lagutskottet i sitt betänkande bör beakta definitionen av idkande av näring med avseende på tolkningen av lagen så,

att förvärv av mark för näringsverksamhet är tillståndspliktigt på det sätt som anges i föregående stycke.

I paragrafens 2 mom. stadgas om tillståndsprövning. Enligt stadgandet kan tillstånd beviljas, utom i de fall då den prisstegring på fastigheter som förorsakas av utomlands bosatts ökande fastighetsförvärv hotar att försämra i Finland bosatts möjligheter att förvärva fritidsfastigheter i området eller då användningen av fastigheten för byggande försvåras möjligheterna att realisera planläggningen eller ett riksomfattande skyddsprogram eller medför olägenheter för något annat viktigt allmänt intresse.

Utskottet finner det viktigt att en hotande prisstegring på fastigheter på det sätt som regeringen anför anses vara ett hinder för att bevilja tillstånd. Detta stadgande skall tillämpas utgående från den allmänna utvecklingen av fastigheternas prisnivå på ett vidsträckt område än kommunen och inte utgående från enskilda fastighetsköp. Enligt 11 § skall miljöministeriet sköta tillsynen över de fastighetsförvärv där förvärvaren är bosatt utomlands. Utskottet finner det viktigt att miljöministeriet även övervakar hur priserna på fastigheter utvecklas och informerar tillståndsmyndigheten om förändringar i prisnivån.

Det är enligt utskottets uppfattning i någon mån problematiskt att grunda vägran att bevilja tillstånd för förvärv av en fastighet på att byggandet försvåras realiserandet av planläggningen. Till de i byggnadslagen stadgade planerna hör antingen en villkorlig eller ovillkorlig byggnadsbegränsning. Den sistnämnda begränsningen hindrar byggande som strider mot en fastställd plan, om särskilt undantagslov inte beviljats. Undantagslov kan förvägras om byggandet medför en betydande olägenhet för realiserandet av planläggningen. I sådana fall kan en och samma myndighet nödgas pröva så gott som samma förutsättningar i två repriser. En villkorlig byggnadsbegränsning, som hör ihop med region- och generalplaner, betyder att markägare i glesbygder har rätt att få antingen byggnadslov eller ersättning i pengar för den olägenhet som förlust av byggnadsrätt innebär.

Miljöutskottet anför således

att lagutskottet bör överväga om det är motiverat att i 5 § 2 mom. stryka försvårad planläggning som en uttryckligen nämnd grund för förvägran av tillstånd, ty de omständigheter som ankny-

ter till realiserandet av planläggningen kan vid behov beaktas när det prövas om ett fastighetsförvärv medför olägenheter för något annat viktigt allmänt intresse eller inte.

Det är inte heller problemfritt att motivera förvägran av tillstånd med riksomfattande skyddsprogram. Skyddsprogrammen är för närvarande inte baserade på någon som helst författning på lagnivå och har inte heller några direkta rättsliga verkningar. Det finns inte heller stadganden om hörande eller annat förfarande då beslut meddelas. Skyddsprogrammen är till sin natur först och främst politiska beslut om skyddets lämpliga omfattning, som statsrådet fattar med stöd av sin allmänna befogenhet. Det föreslagna arrangemanget enligt vilket en fastighets läge inom området för ett skyddsprogram utgör ett direkt rättsligt hinder för att bevilja tillstånd till förvärv av en fastighet lyfter upp statsrådets politiska beslut till rättsnormsnivå, vilket utskottet finner tvivelaktigt.

Utskottet anser det dock mycket viktigt att frågan om att bevilja tillstånd prövas med beaktande av såväl möjligheterna att följa naturskyddsprogrammen som att bevara naturvärden i allmänhet. Utskottet anser det därför inte vara motiverat att helt stryka denna punkt i lagen och att naturskyddsaspekterna bara berörs av den punkt som gäller olägenheterna för allmänt intresse. Utskottet anför därför

att lagutskottet bör överväga en ändring av 5 § 2 mom. så att till slutet av stadgandet om riksomfattande skyddsprogram i stället för den direkta hänvisningen fogas "... eller medför olägenheter för *naturskyddet* eller för annat viktigt allmänt intresse".

Enligt momentets motivering är det fråga om annat viktigt allmänt intresse t.ex. då det område som är föremål för förvärvet är av stor betydelse för allemansrätten eller annars för allmänt rekreationsbruk. Tillstånd skall t.ex. förvägras om en förvärvad strandfastighet har kunnat användas som s.k. naturhamn och dylik användning som en följd av förvärvet förhindras eller oskäligt försvåras.

Utskottet framhåller betydelsen av allemansrätten och anser

att denna allmänna rättsprincip som hör till finsk landssed skall klarläggas för utländska förvärvare av fastigheter och

att tillstånden för fastighetsförvärv skall innehålla upplysningar om allemansrätten.

Tillstånd till förvärv av fastighet för utomlands bosatta beviljas enligt förslaget av länsstyrelsen. Kommunerna har likväl enligt utskottets uppfattning sakkunskap att bedöma en fastighets användningssyfte, fastigheternas prisnivå och hur allemansrätten tillgodoses på det sätt som avses i lagförslaget. Kommunernas sakkunskap borde kunna utnyttjas vid tillämpningen av lagen. Det finns dock grundade skäl för att länsstyrelsen fortfarande skall vara tillståndsmyndighet såsom det föreslås i regeringens proposition, eftersom avgörandet av tillståndsärenden bör ankomma på en instans som inte har egna ekonomiska intressen att bevaka. För att kommunerna och länsstyrelserna skall kunna samarbeta i behövlig utsträckning anför miljöutskottet

att lagutskottet bör överväga om länsstyrelserna skall åläggas skyldighet att inhämta utlåtande av behöriga kommuner när ärenden som rör tillstånd till förvärv av fastigheter behandlas.

Allmänt taget är 5 § som gäller tillstånd till förvärv av fastigheter för fritidsboende och rekreationsbruk enligt miljöutskottets uppfattning sådan att den ger rum för tolkningar och är svår att tillämpa. Utskottet finner det viktigt att tillämpningen av lagen inte leder till ett förfarande som de facto gör det omöjligt för utlänningar att förvärva fastigheter för fritidsboende eller rekreationsbruk. Utskottet ser inga hinder för utlänningars äganderätt så länge det inte är fråga om de med tanke på vår natur och miljö mest känsliga områdena.

Med avseende på miljövärden är metoderna för styrning av markanvändningen det viktigaste, inte vem som äger marken. Stadgandena om tillstånd till förvärv av fastigheter för fritidsbruk ger i och för sig inte enligt utskottets åsikt tillräckliga medel för att skydda våra stränder. Det behövs ytterligare lagstiftning för att planeringen av markanvändningen och planläggningen skall kunna regleras. Dessa stadganden hör dock inte till lagstiftningen om utlänningars äganderätt.

Då stränderna är av stor betydelse för naturskyddet och användningen av naturen för rekreation anser miljöutskottet att styrningen av markanvändningen, som även inbegriper regle-

ring av strandbyggandet, med det snaraste måste förnyas. Utskottet hänvisar till det tidigare nämnda EG-utlåtandet där det förutsätts en utredning om det i Finland är ändamålsenligt att stifta en allmän lag om strandområden, eller om det på samma sätt som i Danmark bör stadgas att det krävs tillstånd för andra än i landet fast bosatta att äga fritidsfastigheter, eller om markanvändningen på obebyggda strandområden som ägs av andra än i landet fast bosatta skall regleras eller om det fortfarande skall ankomma på kommunerna att reglera strandbyggandet. Miljöutskottet anför således

att lagutskottet i sitt betänkande bör ta in en hemställan om att regeringen skyndsamt bereder och till riksdagen avger en proposition om revidering av systemet för styrning av markanvändningen.

Med stöd av det ovan sagda anför miljöutskottet vördsamt såsom sitt utlåtande

att lagutskottet bör beakta det som anføres i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Seppänen, vice ordföranden Vanhanen samt medlemmarna Hautala, Jääskeläinen,

Kautto, Korkeaoja, Markkula, Myller, Rask, J. Roos, Särkijärvi, Takala, Virrankoski och Vuorensola.

Avvikande åsikt

Vi kan inte omfatta majoritetens ståndpunkt i miljöutskottets utlåtandet till lagutskottet om regeringens proposition nr 120 på följande punkter.

Det är viktigt med tanke på miljövärden att samhället förfogar över medel för att styra markanvändningen då utlänningar får fri äganderätt. Utskottet borde enligt vår uppfattning för det första ha uttalat som sin ståndpunkt att staten genom principbeslut av statsrådet skall trygga finansieringen av förvärv av skyddsförklarade stränder och naturskogar samt natur- och miljöskyddsområden så att områdena i så stor utsträckning som möjligt kan förvärvas i statens ägo och att även andra områden än de som redan är i statens ägo kan skyddas.

Enligt EES-avtalet får inhemska och utländska ägare inte behandlas olika när de idkar näring. Om begränsningar eller styrning av markanvändningen önskas skall dessa gälla samtliga ägare lika.

Markanvändningen kan regleras genom plan-

läggningsavgöranden och begränsningar av användningen som inte direkt har samband med regeringens proposition nr 120. Finlands markanvändningslagstiftning bör fås att motsvara allmän europeisk praxis. I södra Finland återstår det fria stränder i mycket begränsad omfattning. Minsta lilla ökning av efterfrågan medför att också de återstående stränderna säljs och byggs.

Utskottet borde därför i motiveringen till sitt utlåtande ha uttalat att

utskottet förutsätter att regeringen med det snaraste avlåter en proposition till riksdagen om skydd av stränderna mot inhemskt och utländskt strandbyggande.

Vi godkänner inte heller att utskottsmajoriteten mjukade upp regeringens proposition genom förslaget att det bör övervägas "om det är motiverat att i 5 § 2 mom. stryka försvårad planläggning som en grund för förvägran av

tillstånd." Härigenom försämrar samhällets möjligheter att bevaka medborgarnas allmänna intresse och miljövården.

Då förslag till strandlag eller någon annan motsvarande lag inte nu föreligger och inte heller kan emotes före början av 1993 borde man gå försiktigt till väga med att införa fri äganderätt för utlänningar. I lagförslaget bör möjligheten att kringgå lagens syfte t.ex. genom att bilda gemensamma bolag elimineras.

Enligt regeringens proposition behöver t.ex. gemensamma bolag av vilka utomlands bosatta äger t.ex. 49 procent, inte alls tillstånd. Det är lätt att kringgå lagens syfte genom att bilda gemensamma bolag. På grund härav har i Danmark alla bolag, även de som är helt danska, ålagts tillståndsplikt (se den danska lagen om sommarstugor, 8 §). Detta överensstämmer helt med EES-avtalet och har gällt redan under många år. Åtminstone Norge och eventuellt också Sverige kommer att följa Danmarks exempel.

I Finland kan utländskt ägande medföra ett mycket större tryck på stränderna än i Norge och Sverige, eftersom Finland är det enda landet i Europa där en strand kan bebyggas och avstängas för privat bruk. Trots att priserna på strandtomter är höga är många redo att betala för en dylik förmån. En strand är ett förmånligt och säkert placeringsobjekt för bolag. Ännu attraktivare blir de genom de finska byggnadsbestämmelserna som medger en betydande grundläggande byggnadsrätt i glesbygder och enligt vilka markägare måste kompenseras för avslag på anhållan om byggnadslov.

Helsingfors den 20 oktober 1992

Heidi Hautala
Jukka Roos

Riitta Myller

Enligt vår uppfattning borde utskottet i sitt utlåtande ha anför

att lagutskottet bör överväga att ändra 5 § 1 mom. i lagförslaget så att följande nya mening tas in efter första meningen: "Om fastigheten omfattar områden på ett avstånd av högst 100 meter från strandlinjen enligt medelvattenståndet gäller tillståndsplikten även finska och andra än i 2 § avsedda utländska bolag, andelslag, föreningar, stiftelser och med dem jämförbara sammanslutningar."

I överensstämmelse härmed bör det också övervägas om lagförslagens rubrik kan ges formen "Lag om kontroll av utomlands bosatta personers och av sammanslutningars fastighetsförvärv".

Bolagens tillståndsplikt innebär inte ett förbud mot köp av strandområden. Tillstånd kan beviljas i samtliga fall utom de som avses i 5 § 2 mom. Finländare kan dessutom som privatpersoner genomföra projekt som inte fått tillstånd. Företagens tillståndsplikt innebär därför närmast att deras strandbyggnadsprojekt kan övervakas bättre och att det vid behov är möjligt att vidta åtgärder med anledning av dem.

Om strandfrågan senare avgörs genom att styrningen av markanvändningen ändras eller om efterfrågan från utlandet blir obetydlig är det lätt att avveckla förvärvsbegränsningarna. När EES-avtalet väl är i kraft är det däremot omöjligt att införa strängare begränsningar. Det nu föreliggande avgörandet är därför ytterst viktigt.

Esko Seppänen
Maija Rask

