

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av bestämmelserna om nyttjanderätt i vattenlagstiftningen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av bestämmelserna om nyttjanderätt i vattenlagstiftningen (RP 262/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Vesa Majamaa
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Anne Kumpula
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i vattenlagen och miljöskyddslagen. Samtidigt föreslås lagen om beviljande av vissa rättigheter med avseende å nyttjande av vatten bli upphävd. Enligt propositionen revideras bestämmelserna om inlösen av och upplåtande av nyttjanderätt till fast egendom i samband med genomförande av ett vattenhushållningsprojekt. Propositionens syfte är att få vattenlagens bestämmelser om inlösen och upplåtande av nyttjanderätt att överensstämma med grundlagens bestämmelser om inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Lagarna avses träda i kraft fyra månader efter det att de har blivit stadfästa.

Utlåtande GrUU 8/2017 rd

I motiven till lagstiftningsordningen granskar regeringen lagförslagen mot grundlagens 15 § om egendomsskydd och mot grundlagens 80 § om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. I allmänna motiven till propositionen ingår dessutom ett omfattande avsnitt där regeringen utifrån grundlagen bedömer en del sådana bestämmelser i vattenlagen som inte föreslås bli ändrade.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de konstitutionella synpunkter som hänför sig till propositionen anser regeringen det dock önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas hos grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

När den gällande vattenlagen bereddes beslutade man att den nyttjanderätt som behövs för att genomföra ett vattenhushållningsprojekt skulle regleras i lagen om beviljande av vissa rättigheter med avseende å nyttjande av vatten (den s.k. fullmaktslagen), som hade stiftats 1961 som en undantagslag. Syftet med detta var att vattenlagen skulle kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet konstaterade när det bedömde den gällande vattenlagen (GrUU 61/2010 rd) att det konstitutionellt sett är i högsta grad otillfredsställande om ett samhällsviktigt rättsområde helt kommer att vila på en undantagslag på grund av den regleringslösning som valts. Därför föreslog utskottet att miljöutskottet i sitt betänkande skulle ta in ett förslag till uttalande om att statsrådet inom sig ska börja utreda hur de bestämmelser i vattenlagen som begränsar egendomsskyddet bättre ska fås att harmoniera med grundlagens 15 §, och att tidsfristen för arbetet ska vara exempelvis sex år. Målet skulle vara att upphäva fullmaktslagen i dess helhet.

Grundlagsutskottet påpekade också att fullmaktslagskonstruktionen dolde att den bakomliggande lagen de facto var en undantagslag och därmed gjorde lagstiftningen betydligt mindre transparent. Utskottet menade att fullmaktslagskonstruktionen inte längre platsar i vårt konstitutionella system. Utskottet ansåg ändå att behandlingen av förslaget till vattenlag i vanlig lagstiftningsordning temporärt kunde grundas på den gällande fullmaktslagen (GrUU 61/2010 rd).

När riksdagen godkände förslaget till vattenlag förutsatte den att regeringen vidtar åtgärder för att upphäva lagen om beviljande av vissa rättigheter med avseende å nyttjande av vatten så att ett lagförslag föreläggs riksdagen senast 2017 (RSv 355/2010 rd). Meningen är att det nu aktuella förslaget ska fylla detta uppdrag.

Utgångspunkter

Bestämmelserna om nyttjanderätt för att genomföra ett vattenhushållningsprojekt är av relevans med tanke på grundlagens 15 § om egendomsskydd. Grundlagens 15 § 1 mom. innehåller en grundläggande bestämmelse om egendomsskyddet, enligt vilken vars och en egendom är tryggad. Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning ska enligt grundlagens 15 § 2 mom. föreskrivas genom lag.

Utlåtande GrUU 8/2017 rd

Grundlagsutskottet konstaterade tidigare när det bedömde vattenlagen att lagen innehåller något som man kan kalla en glidande bestämmelseskala för ingrepp i egendomsskyddet. Utskottet ansåg att det finns fyra olika typer av bestämmelser: reglering av användning av egendom, sådana begränsningar av egendomsskyddet som bör bedömas mot de generella kriterierna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, projekt som styrs av allmänintresset och som kräver expropriation och konstellationer av expropriationstyp men där projektet inte genomförs på grund av ett allmänintresse utan av privat intresse. Utskottet ansåg inte då att det var möjligt att i detalj bedöma lagförslaget mot grundlagen (GrUU 61/2010 rd).

I det nu aktuella förslaget granskas nyttjanderätterna i vattenlagen utförligt och på behörigt sätt mot egendomsskyddet i grundlagen. I propositionen ingår det också ett omfattande avsnitt (2.4) om de bestämmelser som regeringen anser att överensstämmer med grundlagen och som inte föreslås bli ändrade. Utskottet tar här ställning bara till de förslag till bestämmelser som ingår i propositionen.

Regleringen i vattenlagen

Begreppet vattenhushållningsprojekt är centralt med tanke på bestämmelserna om nyttjanderätt i vattenlagen. Med vattenhushållningsprojekt avses ett projekt där det på ett vatten- eller markområde genomförs en åtgärd eller används en anläggning på ett sätt som kan inverka på yt- och grundvattnet, vattenmiljön eller vattenhushållningen eller på användningen av ett vattenområde (1 kap. 3 § 1 mom. 9 punkten i vattenlagen). Grundlagsutskottet har ansett att det är innehållsligt problematiskt att olika projekt kan vara inkommensurabla på grund av begreppets bredd (GrUU 61/2010 rd).

På grund av skillnaderna i olika vattenhushållningsprojekts syften och storlek går det inte att undvika att bestämmelserna blir allmänna vilket ger myndigheterna möjlighet att beakta särdragen i olika projekt och i enskilda fall. I fråga om denna typ av lagstiftning framhävs också lagens tillämpning i enskilda fall. Grundlagsutskottet anser det behövt att understryka vikten av att beakta de krav som följer av grundlagens 15 § när lagen tillämpas i det enskilda fallet.

Överlåtelse av nyttjanderätt samt expropriation

Bestämmelsen om expropriation i 15 § 2 mom. i grundlagen gäller främst situationer där en förmögenhetsrättslig förmån överförs från ett subjekt till ett annat. Grundlagsutskottet har ändå i vissa fall ansett att ett förbud mot att använda egendom är så omfattande att det till konsekvenserna bör jämföras med expropriation av egendom (GrUU 32/2010 rd, GrUU 38/1998 rd). Utskottet har också framhållit att inom juridiken har man ansett att det inte finns någon tydlig bestämmelse som ger svaret på frågan om en begränsningsåtgärd innebär ren expropriation eller inte. Det kräver en sammanhållen bedömning där relevanta faktorer kan vara bland annat hur speciell begränsningen är, hur allomfattande värdeförlusten på egendomen blir till följd av åtgärden och hur ekologiskt eller annars skadlig den verksamhet är som ska begränsas. Dessutom kan bedömningen påverkas t.ex. av hur rimlig åtgärden är och hur tungt vägande syftet med begränsningen är (GrUU 61/2010 rd).

Utlåtande GrUU 8/2017 rd

Bestämmelser om skydd för egendom finns också i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. I artikel 1 i tilläggsprotokollet sägs det att envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom ska lämnas okränk. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.

Bestämmelsen om skydd för egendom har i Europadomstolens praxis ansetts ge skydd inte bara mot formell expropriation utan också mot faktisk rekvisition av egendom. I sådana fall har domstolen fäst vikt vid att ägaren har hindrats att bestämma om användningen av sin egendom. Enligt domstolen har det handlat om att ägarens rätt till sin egendom inte har lämnats okränkt (Papamichalopoulos m.fl. mot Grekland (1993), punkterna 43–45, Vasilescu mot Rumänien (1998), punkterna 51–53).

Nyttjanderätt till en annans område eller byggnad

Enligt 2 kap. 13 § i vattenlagen kan sökanden beviljas nyttjanderätt till ett område som tillhör någon annan och till byggnaderna eller andra anläggningar på området, om genomförandet av ett vattenhushållningsprojekt innebär att området behövs för något av de ändamål som nämns särskilt i bestämmelsen. Utöver att de allmänna förutsättningarna ska vara uppfyllda krävs det för att nyttjanderätt ska beviljas att sökanden med stöd av äganderätt eller ständig nyttjanderätt besitter minst hälften av det område som behövs eller, om området tillhör sökanden och andra gemensamt, det område som blir föremål för åtgärden inte är nämnvärt större än det område som motsvarar sökandens andel i det samfällda området. I paragrafen föreslås det också bestämmelser om hinder för att bevilja nyttjanderätt. Nyttjanderätt får inte beviljas om rätten gäller ett område som är större än ringa och rätten medför avsevärd olägenhet när det gäller möjligheterna för områdets ägare att utnyttja det område som rätten avser, eller om upplåtande av rätten hindrar områdets ägare från att utnyttja det område som rätten avser och detta medför avsevärd olägenhet när det gäller ägarens möjligheter att utnyttja sina övriga områden eller sin övriga egendom.

Syftet med bestämmelserna om hinder är att begränsa möjligheten att bevilja nyttjanderätt så att det inte går att med stöd av 2 kap. 13 § upplåta sådan nyttjanderätt till någon annans egendom som i fråga om verkningarna kan jämföras med expropriation. Begränsningen är nödvändig på grund av grundlagens 15 §, eftersom det i 2 kap. 13 § i vattenlagen inte krävs att beviljandet av nyttjanderätt är påkallat av ett allmänt behov.

Grundlagsutskottet har granskat frågan om expropriation och begränsning av äganderätten bland annat i samband med gruvlagstiftningen. Enligt 19 § 2 mom. i gruvlagen kan det bestämmas att ett område intill gruvområdet ska vara ett hjälpområde för en gruva, om det är nödvändigt för gruvdriften och behövs för vägar, transportanläggningar, kraft- eller vattenledningar, avlopp, vattenhantering eller en transportled som bryts på tillräckligt djup under markytan. Dessutom anges i lagen en del allmänna förutsättningar för att inrätta ett hjälpområde som har att göra med nödvändighet. Enligt lagmotiven (RP 273/2009 rd, s. 88) är det inte möjligt att inrätta ett hjälpområde för en gruva för omfattande infrastrukturprojekt. Grundlagsutskottet ansåg att när det gäller hjälpområden är det främst fråga om inskränkningar som kan klassificeras som servitut och som inte på ett så pass betydande sätt påverkar ägarens möjligheter att använda och råda över sin egendom att de kan anses vara ingrepp jämförbara med expropriation. Enligt utskottet ska bedömningen således utgå från generalklausulen i 15 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 32/2010 rd).

Utlåtande GrUU 8/2017 rd

Grundlagsutskottet påpekar att de hinder för att upplåta nyttjanderätt som anges i vattenlagens 2 kap. 13 § 3 mom. 2 punkt (upplåtande av rätten hindrar området ägare från att utnyttja det område som rätten avser och detta medför avsevärd olägenhet när det gäller ägarens möjligheter att utnyttja sina övriga områden eller sin övriga egendom) möjliggör långtgående nyttjandebegränsningar. Sammantaget handlar det ändå i vattenlagens 2 kap. 13 § om inskränkningar i egendoms-skyddet, inte om expropriation, menar grundlagsutskottet (se också GrUU 38/2012 rd, GrUU 32/2010 rd). Eftersom omfattningen av de nyttjanderätter som upplåts med stöd av bestämmelsen är begränsad, anser utskottet att områdets ägare inte helt förlorar möjligheten att utnyttja sin egendom på normalt sätt.

Med tanke på bestämmelsernas proportionalitet bör ändå tröskeln för att tillämpa hindersgrunden i paragrafens 3 mom. 2 punkt sänkas. Man kunde t.ex. komplettera också lagen med den förutsättning om att nyttjanderätten ska gälla ett område med ringa omfattning som nämns i propositionsmotiven (s. 29). Grundlagsutskottet betonar också behovet att i det enskilda fallet beakta grundlagens 15 § vid bedömningen av om nyttjanderätt ska beviljas.

Tillstånd för äldre kraftverk

I samband med ett tillstånd att bygga vattenkraftverk kan enligt 8 kap. 5 § i förslaget till vattenlag en person också ges rätt att nyttja de andelar som tillhör andra delägare i vattenkraften, om projektet är påkallat av det allmänna behovet att trygga energiförsörjningen. Det föreslås ändå undantag från kravet på ett allmänt behov när det gäller vissa äldre kraftverk. Enligt 4 mom. i ikraftträdandebestämmelsen kan en projektansvarig som med stöd av bestämmelser som gällt före ikraftträdandet av lagen har beviljats tillstånd att bygga ett kraftverk och rätt att under bestämd tid utnyttja vattenkraft som tillhör någon annan, beviljas rätt att utnyttja samfällad vattenkraft även om projektet inte kan anses vara påkallat av det allmänna behovet att trygga energiförsörjningen. Rätt kan beviljas också om rätten att under bestämd tid utnyttja vattenkraft som tillhör någon annan har grundat sig på ett avtal mellan parterna.

Enligt propositionsmotiven (s. 48–49) ska ständig nyttjanderätt till vattenkraft i fråga om konsekvenserna betraktas som de facto jämfällbar med expropriation. Detta grundar sig framför allt på de utlåtanden som grundlagsutskottet gav i samband med forsskyddslagstiftningen. Utskottet konstaterade då att vattenkraftens största betydelse för ägaren eller innehavaren av nyttjanderätten hänger samman med just möjligheten att utnyttja den för energiproduktion. Utskottet har alltså tidigare ansett att de föreslagna forsskyddsbestämmelserna innebar ett totalförbud mot användning av egendom på ett sätt som bör anses vara normalt, skäligt och förnuftigt, och att de innebar expropriation av egendom i den bemärkelse som avsågs i 6 § 3 mom. i den dåvarande regeringsformen (GrUU 18/1982 rd, GrUU 8/1986 rd, GrUU 4/1990 rd och GrUU 21/1993 rd).

Bestämmelsen om expropriation i grundlagens 15 § 2 mom. motsvarar 6 § 3 mom. i regeringsformen sådant det lydde före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Tolkningspraxis i fråga om egendomsskyddet har emellertid senare delvis ändrats. Grundlagsutskottet har bl.a. fäst uppmärksamhet vid att underlaget för bedömning av användningsbegränsningarna för egendom inte är exakt detsamma som före reformen (GrUU 6/2010 rd). Utskottet har också påpekat att ståndpunkterna om forsskyddet formulerades innan den gällande grundläggande rättigheten till miljön stiftades (GrUU 61/2010 rd).

Utlåtande GrUU 8/2017 rd

Den reglering som föreslås nu skiljer sig emellertid från bestämmelserna om forsskydd. Den handlar i första hand om förlängd nyttjanderätt, inte om skydd av vattendrag. Mot bakgrund av motiven tangerar bestämmelsens syfte ändå också situationer där strandområdena i ett vattendrag är anpassade till den vattenmiljö som verksamheten förutsätter och det skulle medföra betydande ändringar i vattenmiljön om den projektansvarige inte längre skulle ha rätt att bedriva sin verksamhet.

I propositionsmotiven (s. 49) nämns andra former för användning av vattenområden i samband med strömmande vatten, t.ex. rekreation. I motiven utgår man ändå från att den ekonomiskt mest betydande formen att utnyttja ett vattenområde nästan alltid är att utnyttja vattenkraft.

Med beaktande av de övriga användningsformerna för vattenområden och av egendomens art anser grundlagsutskottet att man inte i den begränsade situation som det är fråga om här bör göra den bedömningen att beviljande av nyttjanderätt till vattenkraft med stöd av 4 mom. i ikraftträdandebestämmelsen skulle innebära expropriation enligt 15 § 2 mom. i grundlagen. Utskottet anser ändå det behövligt att vid nyttjanderättsprövningen lägga vikt vid att undvika sådana ogynnsamma ändringar i strandområden och vattenmiljö som nämns i motiven till bestämmelsen.

Specificering av allmänt behov

I 2 kap. 13 a § i vattenlagen föreslås det bestämmelser om projekt som påkallas av ett allmänt behov. Enligt paragrafen kan sökanden för att genomföra ett projekt som främjar ett betydande allmänt intresse beviljas behövlig rätt till annans område eller till inlösen av annans område, om förutsättningarna för beviljande av tillstånd är uppfyllda och projektet kan anses vara påkallat av ett allmänt behov. Ett sådant behov kan enligt bestämmelsen hänföra sig t.ex. till tryggnad av energiförsörjning eller vattentjänster, telekommunikation eller transportförbindelser, främjande av allmän rekreation eller av naturskydd, beredskap inför extrema väder- och vattenförhållanden eller kontroll av vattenhushållningen på ett avrinningsområde eller ett annat betydande allmänt intresse som kan jämföras med dessa.

Regleringen är av relevans med tanke på den bestämmelse i grundlagens 15 § 2 mom. enligt vilken en förutsättning för expropriation förutom full ersättning är att expropriationen sker för allmänt behov. Grundlagsutskottet har ansett att kravet på ett allmänt behov inte nödvändigtvis förutsätter att inlösen sker till gagn för ett offentligt samfund, utan mottagaren kan också vara någon annan part (GrUU 32/2010 rd, GrUU 49/2002 rd, GrUU 28/2000 rd). Utskottet framhöll att man då bör konkretisera kravet på ett allmänt behov genom materiella bestämmelser (GrUU 32/2010 rd, GrUU 49/2002 rd, GrUU 53/2001 rd). Med tanke på detta är bestämmelserna i 2 kap. 13 a § i vattenlagen tillräckliga och lämpliga.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 8/2017 rd

Helsingfors 16.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.