

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 september 2007 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (RP 52/2007 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtanden i ärendet (GrUU 4/2008 rd, GrUU 18/2008 rd). Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Outi Kostama, konsultativ tjänsteman Kari Valonen, specialmedarbetare Ahti Hirvonen, överinspektör Marjatta Jokela och överinspektör Pia Lehmusvuori, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne och lagstiftningsråd Pekka Pulkkinen, justitieministeriet

- member of the unit for Agricultural Law Cristina Carrasco Lorente och Director for Agricultural Legislation Rudolf Moegele, Europeiska kommissionen
- professor Tuomas Ojanen, Helsingfors universitet
- enhetschef Kari Kivikko, Tavastlands arbetskrafts- och näringscentral
- stödchef Veikko Kasurinen, Norra Österbottens arbetskrafts- och näringscentral
- specialrådgivare Minna-Mari Kaila, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- utvecklingschef Ari Enroth, ProAgria Maa-seutukeskusten Liitto
- ombudsman Tuija Nummela, Jordägarnas Förbund
- vicehäradshövding Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- miljöministeriet
- finansministeriet
- jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral
- Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd ändras.

Det föreslås att Landsbygdsverket ska bli en av de myndigheter som övervakar efterlevnaden av vissa föreskrivna verksamhetskrav.

Definitionen på arv och förskott på arv föreslås bli ändrad för att en lösning ska kunna nås på vissa problem som förekommit i synnerhet vid generationsväxlingar.

Det föreslås också att lagen ändras så att verkställighetsuppgifterna i fråga om systemet för jordbruksrådgivning överförs på Landsbygdsverket, som inledde sin verksamhet vid ingång- en av maj 2007.

Bestämmelserna om förfarandet i sådana fall då man inte når någon överenskommelse om överföring av stödrättigheter från arrendatorn till utarrenderaren och då utarrenderaren av orsaker som är oberoende av honom eller henne själv inte får stödrättighet ur den nationella reserven verkar på grundval av en ståndpunkt av Europeiska gemenskapernas kommission att stå i strid med gemenskapsrätten. Därför föreslås de bli upphävda.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

Grundlagsutskottets utlåtande 28.2.2008 (GrUU 4/2008 rd)

I sitt utlåtande påpekar utskottet att syftet med den aktuella övergångsbestämmelsen om stödrättens övergång till den som arrenderat ut jordbruksmark inte är att hindra eller försvåra genomförandet av förordningen om samlat gårdsstöd i Finland, utan tvärtom att se till att den genomförs med respekt för de grundläggande rättigheterna. Avsikten har inte heller varit att urholka det grundläggande syftet med den gemensamma jordbrukspolitiken som den fastställts i artikel 33.1 b i EG-fördraget, utan enbart att genomföra förordningen med hänsyn till alla jordbrukares rättigheter.

Grundlagsutskottet anser därför att detta slag av kompletterande och kortvarigt nationellt övergångsarrangemang för att genomföra principerna om egendomsskydd, skydd för berättigade förväntningar och likställdhet, som också omhuldas i gemenskapsrätten, inte är ett hinder för att genomföra gemenskapsrättens syften. Den nationella lagstiftaren har dessutom fäst särskilt avseende vid proportionalitetskraven genom att

lagstifta om en så kortvarig och även i övrigt begränsad övergångsordning som möjligt. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen harmonierar med en fungerande inre marknad och garanterar en störningsfri hyresmarknad.

På dessa grunder ser grundlagsutskottet ingen anledning att ändra på sin tidigare konstitutionella bedömning. Men eftersom regeringen i RP 52/2007 rd föreslår att den gällande bestämmelsen ska upphävas, ser utskottet också på detta alternativ.

Övergångsbestämmelserna i gårdsstödslagen föreslås bli upphävda retroaktivt. De kan enligt grundlagsutskottets mening karakteriseras som en ordning som skapats genom lag mot bakgrund av vissa proportionalitetsaspekter. Utarrenderarnas berättigade förväntningar har konkretiserats i praktiken och de har också vidtagit rättshandlingar i förlitan på att bestämmelserna tillämpas. Med hänsyn till skyddet för berättigade förväntningar och rättssäkerheten är det mycket problematiskt om ett sådant system avvecklas retroaktivt i ett läge där bestämmelserna veterligen redan har tillämpats i domstol. Utifrån den här samlade bedömningen menar grundlagsutskottet i detta fall att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen, alltså momentet om att retroaktivt upphäva övergångsbestämmelserna, stryks.

Om 20 § 3 och 4 mom. i lagen om samlat gårdsstöd upphävs kan det hända att en utarrenderare som ingått ett fortfarande gällande markarrendeavtal innan lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd trädde i kraft i enskilda fall lider precis det slag av rättsförlust som grundlagsutskottet beskrev i ett tidigare utlåtande. Detta skulle stå i strid med ambitionen att behandla alla jordbrukare lika, vilket bl.a. gemenskapens förordning om samlat gårdsstöd för sin del ger uttryck för. Grundlagsutskottet anser därför att det ur proportionalitetssynvinkel är konstitutionellt viktigt att om övergångsbestämmelserna upphävs, utarrenderarens rättsliga ställning samtidigt skyddas genom andra legislativa metoder mot oskäliga ändringar som inte beror på honom eller henne själv.

Grundlagsutskottets utlåtande 19.9.2008 (GrUU 18/2008 rd)

Jord- och skogsbruksutskottet bad grundlagsutskottet komma med en konstitutionell bedömning av den bestämmelse som var tänkt att tas in som 20 § 3 mom. i lagen och som hade samma innehåll som den bestämmelse som nu föreslås i betänkandet.

Grundlagsutskottet framhåller att lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd

i enlighet med gemenskapens jordbrukspolitik ursprungligen stiftades med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 25/2005 rd). Grundlagsutskottet upprepar sin ståndpunkt som det framförde i ett tidigare utlåtande i frågan (GrUU 4/2008 rd).

Grundlagsutskottet meddelar att det inte har några konstitutionella anmärkningar på jord- och skogsbruksutskottets förslag till bestämmelse.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN**Allmän motivering***Bakgrund*

Utskottet noterar att det i sitt betänkande om förslaget till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (JsUB 6/2008 rd — RP 18/2008 rd) har föreslagit största delen av ändringsförslagen i den föreliggande propositionen. Det enda som riksdagen ännu inte har behandlat är förslaget att upphäva 20 § 3 och 4 mom. i lagen. I 3 mom. regleras förfarandet i sådana fall då man inte når någon överenskomelse om överföring av stödrättigheter från arrendatorn till utarrenderaren och då utarrenderaren av orsaker som är oberoende av honom eller henne själv inte får stödrättighet ur den nationella reserven. I paragrafens 4 mom. föreskrivs det om utarrenderarens skyldighet att ersätta arrendatorn för värdet av den tilläggsdel som eventuellt ingår i den stödrättighet som överförs.

När riksdagen behandlade den ursprungliga propositionen om lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (RP 17/2005 rd) ansåg grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrUU 25/2005 rd) att det i konstitutionellt hänseende var viktigt att effekterna av verkställandet av systemet med det samlade gårdsstödet skulle beaktas i övergångsarrangemangen genom att 20 § i lagförslaget kompletterades med 3 och 4 mom. för de fall där arrendeavtalet inte förlängs efter att arrendeperioden har gått ut och man inte ingår något avtal om överföring av stödrätten. Där-

efter kompletterades 20 § med 3 och 4 mom. om överföring av stödrätten.

Nu står det i motiven till propositionen att kommissionen har fäst uppmärksamhet vid att 20 § i lagen om gårdsstöd strider mot gemenskapslagstiftningen. En utredning som utskottet fått ger vid handen att kommissionen i en skrivelse (30.6.06 AGR 017019) har meddelat att bestämmelserna inte är förenliga med gemenskapens lagstiftning om gårdsstöd. Detta har föranlett många förhandlingar och omfattande korrespondens med kommissionen. De finländska myndigheterna har i sina skrivelser till kommissionen uppgett att övergångsbestämmelsen i den nationella lagen inte ruckar på principen att stödtagaren ska vara en aktiv jordbrukare och att bestämmelsen är mycket begränsad i och med att den bara gäller en kort tid. Vidare har de poängterat att syftet med den kompletterande övergångsordningen bara var att beakta sådana enskilda problemfall med tanke på egendomsskyddet och berättigade förväntningar som i betydande grad skulle ha kunnat försvaga utarrenderarens rättsliga ställning jämfört med förhållandena då arrendeavtalet ingicks. De som ingått arrendeavtal innan det nya systemet med samlat gårdsstöd infördes fick alltså samma avtalsmöjligheter som de som ingått arrendeavtal efter detta. De finländska myndigheterna hade dessutom den uppfattningen att förordningen om samlat gårdsstöd medger de nationella myndigheterna, i detta fall lagstiftaren i respektive medlemsstat, en

tillräckligt omfattande prövningsrätt att avgöra om kraven beträffande grundläggande rättigheter har uppfyllts i vissa särskilda situationer.

Enligt utredning har kommissionen ändå hela tiden ansett att motiveringen i grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 25/2005 rd) och Finlands övriga ståndpunkter inte ger oss rätt att ens efter de kompletterande förklaringarna nationellt tilldela markägaren den stödrätt som arrendatorn har enligt gemenskapsförordningen. Kommissionen anser att det inte är fråga om en lösning som är avgränsad till övergångsperioden, eftersom systemet permanent tar stödrätten ifrån dem som de enligt rådets förordning ska tilldelas, en annan part.

Enligt utredningen hävdar kommissionen också att Europeiska gemenskapen har exklusiv befogenhet att genomföra målen för gemenskapens jordbrukspolitik. Bestämmelserna anses inte vara förenliga med det grundläggande syftet för den gemensamma jordbrukspolitiken såsom den fastställts i artikel 33.1 b i EG-fördraget. Där sägs det att jordbruksbefolkningen ska tillförsäkras en skäligen levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket. Kommissionen påpekar att lagstiftarens syfte helt klart är att den aktiva jordbrukaren som i den regionala modellen bedriver jordbruk på ett visst markområde under det första året då systemet med samlat gårdsstöd tillämpas är den som är stödberättigad enligt systemet, han må sedan vara arrendator eller utarrenderare. Finlands system överför rätten från den aktiva jordbrukaren till utarrenderaren. Kommissionen har dessutom framhållit att om gemenskapens lagstiftare hade velat ge de nationella myndigheterna befogenheter att flytta över systemets förmåner på någon annan, skulle han uttryckligen ha lagstiftat om dem. Enligt kommissionen finns det heller ingen grund för att lagstifta om att utarrenderaren ska ersätta arrendatorn för de tilläggsdelar som ingår i den stödrättighet som överförs. I sin motivering hänvisar kommissionen till EG-domstolens rättspraxis (bl.a. målen 44/79 Hauer och 5/88 Wauchoauf).

I en utredning som utskottet fått framhålls det att om bestämmelserna förblir i kraft betyder det att kommissionen kan anse att Finlands nationella lagstiftning strider mot gemenskapslagstiftningen från och med den dag som lagen om samlat gårdsstöd träder i kraft till dess att bestämmelserna ändras eller upphävs. Kommissionen kan väcka talan mot Finland i EG-domstolen och kräva att författningen ändras så att den stämmer överens med gemenskapslagstiftningen. Kommissionen kan också anse att Finland inte har verkställt gårdsstödsystemet rätt och påföra en finansiell korrigering med standardbelopp för den tid då bestämmelserna strider mot gemenskapslagstiftningen. I utredningen påpekas det dessutom att också en enskild arrendator som förlorar sin stödrätt till utarrenderaren på grund av bestämmelserna i fråga kan väcka talan mot Finland. En eventuell rättsprocess kan även i ett sådant fall få samma resultat som det ovan beskrivna.

När det gäller att retroaktivt upphäva bestämmelserna eller att inte göra det menar man å andra sidan i utredningen att de eventuella finansiella påföljderna för Finland skulle bli uthärdliga, eftersom bestämmelserna skulle strida mot gemenskapslagstiftningen bara under en begränsad tid och antalet fall också skulle vara begränsat. Utifrån ett eventuellt domstolsavgörande kan Finland åläggas att återställa rättsläget så att det motsvarar gemenskapslagstiftningen. Vid sidan av ändringar i lagstiftningen krävs det troligen då också att de överföringar av stödrätter som genomförts med stöd av bestämmelserna i fråga återkallas. Om 20 § 3 och 4 mom. i lagen om samlat gårdsstöd tillämpas en relativt kort tid och genererar ett begränsat antal fall kommer åtgärderna möjligen att kunna genomföras.

Utskottet anser att det är mycket viktigt att stöden går till odlare som aktivt bedriver jordbruk. Särskilt unga jordbrukare måste tillförsäkras skäliga villkor. För att 4 mom. i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska kunna strykas i lagförslaget måste det därför klarläggas hur arrendatorns villkor påverkas.

Utskottet kommer nedan att föreslå vissa ändringar i 20 § 3 och 4 mom. jämfört med regering-

ens förslag. Men samtidigt uttrycker utskottet ett djupt missnöje med gemenskapens förfarande där bestämmelserna ändras utan hänsyn till de särskilda förhållandena i medlemsländerna. Till skillnad från vissa andra EU-länder har Finland ett system där jordbruksmark arrenderas ut bara för korta tider, vilket också jordlegolagen (258/1966) kräver. Hos oss bygger arrendeodlingen inte på långvarigt arrende. Det s.k. landleg-systemet är okänt i vårt land. De aktuella gemenskapsbestämmelserna är överhuvudtaget mycket svåra att harmonisera med de grundläggande principerna för vår rättsordning, vilket också framgår av grundlagsutskottets utlåtanden i frågan.

Utskottet påpekar att det i sitt arbete ständigt stöter på problem med att få den nationella lagstiftningen att stämma överens med gemenskapslagstiftningen. Därför anser det att man nu måste ta reda på om det går att ta fram ett särskilt förfarande där vi nationellt på hög nivå kan inrätta auktoritativa ståndpunkter till samordningsproblem som framkommer redan när lagarna stiftas.

Att nyttja den nationella reserven

Om avtalsparterna inte kan enas om stödrättigheterna måste vi enligt utskottet i första hand gå till väga så att vi ur den nationella reserven beviljar stödrätt i de fall där det enligt bestämmelserna är möjligt och om medlen i reserven tillåter det.

Utifrån en utredning noterar utskottet att de grunder på vilka stödrättigheter kan beviljas ur den nationella reserven är: ny jordbrukare, överföring av arrenderad mark till arvinge och köp av arrenderad mark. Ytterligare grunder kan vara domstolsbeslut eller administrativa föreskrifter.

Med ny jordbrukare avser bestämmelserna en fysisk eller juridisk person som inte bedrivit jordbruksverksamhet i eget namn och på egen risk och som inte heller kontrollerat en juridisk person som bedrivit jordbruksverksamhet under fem år innan den nya jordbruksverksamheten inleddes. Nya jordbrukare kan inte beviljas stödrättigheter ur reserven, om den som har sålt eller arrenderat ut jordbruksmark till den nya jordbru-

karen tidigare har fått fastställda stödrättigheter utifrån den sålda eller arrenderade jordbruksmarken. Som ny jordbrukare kan alltså betraktas t.ex. en markägare som efter att arrendeavtalet gått ut återfår den areal som varit utarrenderad under stödansökningsperioden 2006 och som själv blir jordbrukare men inte har bedrivit jordbruk på fem år före det.

Det är fråga om att arrenderad mark övergår till en arvinge i sådana fall där sökanden i sin besittning har fått ett jordbruksföretag eller en del av det som varit utarrenderat till en tredje part under stödansökningsperioden 2006. Villkoren för att bevilja stödrättigheter ur den nationella reserven är således följande:

— Den jordbrukare/markägare av vilken jordbruksföretaget eller en del av det har fått har blivit pensionerad från jordbruksverksamheten eller avlidit före den sista dagen av stödansökningsperioden 2006 (den 28 april 2006).

— Mottagaren (alltså sökanden) är jordbrukarens/markägarens arvinge som kan få eller har fått kvarlåtenskapen med stöd av ärvdabalken (40/1965) (ett testamente som upprättats till någon annan än en arvinge kan inte i det här fallet betraktas som faktiskt eller förtida arv enligt EU-rättsakterna).

— Sökanden har fått jordbruksföretaget eller en del av det antingen avgiftsfritt, som arv, som förtida arv, genom att köpa det till symboliskt, dvs. obetydligt pris eller genom att arrendera det till symboliskt pris enligt ett avtal för minst sex år.

En sökande som har köpt arrenderad mark kan söka stödrättigheter ur den nationella reserven på följande villkor:

— Jordbrukaren har senast den 15 maj 2004 köpt ett jordbruksföretag eller en del av det som under stödansökningsperioden 2006 var utarrenderat till en annan jordbrukare (en tredje part) enligt ett arrendeavtal på minst sex år. Arrendeavtalet var i kraft när jordbruksföretaget eller en del av det köptes och oavbrutet därefter, alltså det har inte förlängts eller ändrats en enda gång under den tiden.

— Köparen har haft som avsikt att inleda eller utvidga produktionen inom ett år efter att ar-

rendeavtalet gick ut. Med det avses att köparen använder den köpta åkermarken för egen jordbruksproduktion.

Utskottet påpekar också att jordbrukare beviljas stödrättigheter eller höjningar av värdet på befintliga stödrättigheter om de enligt ett slutligt domstolsavgörande eller en slutlig administrativ föreskrift har rätt till dem.

Man nådde en överenskommelse om reformen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik den 20 november 2008. I en utredning som utskottet fått står det att stödrättigheter enligt ett nytt utkast till rådets förordning kommer att kunna beviljas ur den nationella reserven på följande grunder i fortsättningen:

- det är fråga om en ny jordbrukare,
- det är fråga om jordbrukare på områden där det tillämpas omstruktureringsprogram och/eller utvecklingsprogram för att undvika att marken inte odlas och/eller för att ersätta jordbrukarna för specifika nackdelar och
- i särskilda situationer som senare ska definieras i kommissionens förordning.

Utskottet vill särskilt uppmärksamma det sista villkoret och förutsätter att regeringen på alla sätt påverkar förordningens innehåll så att utarrenderarens rättsliga status med hjälp av de nya bestämmelserna kan garanteras i högre grad än förut genom att den nationella reserven nyttjas i situationer där man inte når någon överenskommelse om att överföra stödrättigheterna från arrendatorn till utarrenderaren.

Dessutom påpekar utskottet att alla stödrättigheter som jordbrukaren inte använder på två år ska flyttas över till den nationella reserven enligt de nya bestämmelserna. Eftersom tidsgränsen i nuläget är tre år kommer ändringen att leda till att den nationella reserven ökar.

Förslag till bestämmelse

Det har framgått ovan att grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 4/2008 rd har konstaterat att om 20 § 3 och 4 mom. i lagen om samlat gårdsstöd upphävs kan det hända att en utarrenderare som ingått ett fortfarande gällande markarrendeavtal innan lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd trädde i kraft i enskilda

fall lider precis det slag av rättsförlust som grundlagsutskottet beskrev i ett tidigare utlåtande. Grundlagsutskottet anser att det ur proportionalitetssynvinkel är konstitutionellt viktigt att om övergångsbestämmelserna upphävs, utarrenderarens rättsliga ställning samtidigt skyddas genom andra legislativa metoder för oskäliga ändringar som inte beror på honom eller henne själv.

Om avtalsparterna inte kan enas om stödrättigheterna måste vi enligt utskottet som sagt i första hand gå till väga så att vi ur den nationella reserven beviljar stödrätt i de fall där det enligt bestämmelserna är möjligt och om medlen i reserven tillåter det. Med hänsyn till grundlagsutskottets ståndpunkt och begränsningarna i fråga om att använda den nationella reserven anser utskottet det motiverat att tydligare än i den gällande lagstiftningen framhäva möjligheten att göra en samlad bedömning av hur gårdsstödrättigheterna bildas, vem som får dem och hur arrendeavtalet eventuellt kan jämkas. En klar bestämmelse om detta stämmer också överens med grundlagsutskottets ståndpunkt i utlåtandet.

En allmän avtalsrättslig bestämmelse om jämkning finns i 36 § i lagen om rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (956/1982). Dessutom föreskriver jordlegolagen (258/1966) om jämkning i två olika bemärkelser. En materiell bestämmelse om att jämka avtal, dvs. göra dem skäliga, finns i 4 § 2 mom. Där står det: "Prövas tillämpning av villkor i legoavtal strida mot god sed i jordlegoförhållanden eller eljest vara oskälig, må villkoret jämkas eller lämnas utan avseende." Villkendera som helst av avtalsparterna kan kräva att avtalet jämkas. Frågan avgörs i sista hand av domstolen på talan av en part. I avgörandet ska domstolen beakta alla faktorer i ärendet. Dessutom innehåller 78—84 § i jordlegolagen bestämmelser om medling mellan parterna i legoförhållandet. Medlingen sker utanför domstolsprocessen och kan tillämpas på praktiskt taget alla slags meningsskiljaktigheter om marklegoförhållanden. Enligt 78 § kan parterna tillsammans begära medling av kolonisationsnämnden. Numera handhas de här uppgifterna av kommunala organ enligt 9 § i lagen om

om förvaltningen av landsbygdsnärningar i kommunerna (1558/1991). Medlingen är frivillig och om någondera parten inte är nöjd med resultatet kan han eller hon kräva behandling i domstol. Men kommunala myndigheter har inte nödvändigtvis förutsättningar att effektivt ha hand om sådana här medlingsuppgifter. I praktiken är medlingsbestämmelserna i 78—84 § i jordlegolagen dessutom föråldrade och har knappast någon avgörande betydelse för den aktuella frågan. Därför anser utskottet att det blir tydligare att i lagen hänvisa enbart till 4 § 2 mom. i jordlegolagen i stället för till medlingsbestämmelserna i allmänhet i samma lag.

I en utredning som utskottet fått lyfter man fram högsta domstolens rättspraxis i mål där jämkning av avtal behandlats utifrån 4 § 2 mom. i jordlegolagen. Men de här målen medger inga direkta slutsatser när det gäller problematiken i systemet med samlat gårdsstöd, för de har främst gått ut på att göra markhyran skälig. Exempelvis i mål HD 2004:10 ansåg domstolen att ändringar i ägoförhållandena hade lett till väsentlig obalans mellan avtalsparternas skyldigheter och därför möjliggjorde jämkning av markhyran. Däremot ansåg domstolen i mål HD 1992:192 att enbart utbytet av parter i arrendeavtalet inte var en tillräcklig grund för att jämka den låga hyran, eftersom det i omständigheterna i övrigt inte hade skett några sådana förändringar att den låga hyran var oskälig för utarrenderaren. I mål HD 1994:88 ansåg domstolen att också avtalet som helhet och dess utgångspunkter måste beaktas i långvariga jordlegoförhållanden. I det fallet var det inte möjligt med jämkning. I mål HD 1988:24 gjorde domstolen en samlad bedömning av ärendet och pekade bl.a. på att arrendatorn genomfört jordförbättring på området.

Utskottet noterar att systemet med samlat gårdsstöd i regel inte inverkar direkt på avtalsparternas rättigheter och skyldigheter. *Men om stödrätten på grund av ändringar i stödsystemets innehåll permanent tillfaller arrendatorn, kan det i vissa enstaka fall påverka avtalsparternas ekonomiska villkor och balansen i avtalet på ett sätt som parterna inte har kunnat förutse när de ingick arrendeavtalet.* En utredning visar att

jämknings av avtal enligt den allmänna regleringen av sådan jämkning kan gälla hela innehållet i avtalet. Huvudregeln är att avtalet är bindande och det är ett absolut villkor för jämkningen att någon oförutsedd yttre faktor har lett till obalans i avtalsförhållandet och att denna obalans måste rättas till. Jämkningsen går vanligen till så att det oskäligen avtalsvillkoret jämkas eller lämnas obeaktat. Jämkningsen kan också genomföras så att något annat villkor än det oskäligen ändras och balansen i avtalet återställs på det sättet. Också hela avtalet kan anses ha förfallit. Men det är alltid exceptionellt att avtalet anses ha förfallit eller att något annat villkor än det oskäligen ändras.

Utskottet anser att bl.a. avtalsparternas berättigade förväntningar bör beaktas vid jämkningen. Det är möjligt med jämkning särskilt i de fall där utarrenderaren fortfarande är och även i fortsättningen kommer att vara aktiv jordbrukare och tillfälligt har arrenderat ut mark till en annan part som har fått fastställd stödrätt när gårdsstödsystemet trätt i kraft och utarrenderaren inte har fått någon ersättande stödrätt ur den nationella reserven. Det är tänkbart att man i avtalet kan ta in ett villkor om stödrättigheterna i sådana här fall där arrendet är relativt kortvarigt och parterna är medvetna om att utarrenderaren fortfarande kommer att vara aktiv jordbrukare.

Utskottet noterade ovan att avtalsförhållandet och avtalet ska bedömas som helhet vid jämkningen. Också domstolen ska beakta alla faktorer i ärendet. Om utarrenderaren t.ex. ur den nationella reserven får stödrättigheter motsvarande den arrenderade marken ter sig situationen nog inte oskälig i en samlad bedömning.

Stödrättigheterna är utbytesdugliga förmåner. De kommer alltså att få ett visst värde på marknaden. I en utredning uppges det utifrån erfarenheter från Sverige och Danmark att stödrättens marknadsvärde kan komma att stanna på en nivå som motsvarar värdet av några års stödrätt. I vissa fall kan man således redan genom att jämka hyran återställa balansen i avtalsförhållandet så att situationen inte längre som helhet betraktad är oskälig.

Nedan kommer utskottet att föreslå att en hänvisningsbestämmelse motsvarande beskrivningen ovan tas in i 20 § 3 mom.

Utskottet förutsätter att jord- och skogsbruksministeriet före utgången av 2009 lämnar jord- och skogsbruksutskottet en detaljerad utredning om hur lagen fungerar och vilka konsekvenser den får med hänsyn till bl.a. det som grundlagsutskottet har framhållit i sina utlåtanden i frågan (*Utskottets förslag till uttalande*).

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Detaljmotivering

7 §. Med hänvisning till de allmänna motiven noterar utskottet att ändringsförslaget i propositionen redan har behandlats i riksdagen i anknytning till propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (JsUB 6/2008 rd — RP 18/2008 rd). Därför föreslår utskottet att ändringsförslaget stryks.

11 §. Med hänvisning till de allmänna motiven noterar utskottet att ändringsförslaget i propositionen redan har behandlats i riksdagen i anknytning till propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (JsUB 6/2008 rd — RP 18/2008 rd). Därför föreslår utskottet att ändringsförslaget stryks.

18 a §. Med hänvisning till de allmänna motiven noterar utskottet att ändringsförslaget i propositionen redan har behandlats i riksdagen i anknytning till propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (JsUB 6/2008 rd — RP 18/2008 rd). Därför föreslår utskottet att ändringsförslaget stryks.

18 c §. Med hänvisning till de allmänna motiven noterar utskottet att ändringsförslaget i pro-

positionen redan har behandlats i riksdagen i anknytning till propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (JsUB 6/2008 rd — RP 18/2008 rd). Därför föreslår utskottet att ändringsförslaget stryks.

18 d §. Med hänvisning till de allmänna motiven noterar utskottet att ändringsförslaget i fråga redan har behandlats i riksdagen i anknytning till propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (JsUB 6/2008 rd — RP 18/2008 rd). Därför föreslår utskottet att ändringsförslaget stryks.

20 §. Med hänvisning till de allmänna motiven ovan föreslår utskottet att 3 mom. kompletteras med en hänvisningsbestämmelse som föreskriver att om det i ett arrendeavtal som har ingåtts innan denna lag trädde i kraft inte har avtalats om överföring av stödrättigheter och ingenting annat avtalas mellan arrendatorn och utarrendaren och avsaknaden av ett sådant villkor skulle leda till oskälighet med hänsyn till bland annat avtalsparternas berättigade förväntningar, kan avtalet jämkas så som föreskrivs i 4 § 2 mom. i jordlegolagen (258/1966).

Ikraftträdandebestämmelsen. Med hänvisning till de allmänna motiven noterar utskottet att förslaget i 2 mom. redan har behandlats i riksdagen i anknytning till propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (JsUB 6/2008 rd — RP 18/2008 rd). Därför föreslår utskottet att momentet stryks.

Enligt utredning har 20 § 3 och 4 mom. i lagen om samlat gårdsstöd redan börjat tillämpas i vissa enstaka sällsynta fall. I sitt utlåtande menar grundlagsutskottet därför att det är problematiskt att retroaktivt upphäva bestämmelserna och att det påverkar lagstiftningsordningen. Med hänvisning till de allmänna motiven föreslår utskottet att 3 mom. stryks.

På grund av de föreslagna ändringarna blir 4 mom. i förslaget nu 2 mom. i bestämmelsen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår jord- och skogsbruksutskottet

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen av den 15 juli 2005 om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (557/2005) 20 § (utesl.) 4 mom., samt
ändras 20 § 3 mom. (utesl.), som följer:

7, 11, 18 a, 18 c och 18 d §
(Utesl.)

20 §

Om det i ett arrendeavtal som har ingåtts innan denna lag trädde i kraft inte har överenskomits om överföring av stödrättigheter och arrendatorn och utarrenderaren inte heller i övrigt avtalat något i saken och om avsaknaden av ett

sådant villkor skulle leda till oskäligheter med hänsyn till bland annat avtalsparternas berättigade förväntningar, kan avtalet jämkas så som föreskrivs i 4 § 2 mom. i jordlegolagen (258/1966).

Ikraftträdandebestämmelsen

(1 mom. som i RP)
(2 mom. som 4 mom. i RP)
(3 och 4 mom. utesl.)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att jord- och skogsbruksministeriet före utgången av 2009 lämnar jord- och skogsbruksut-

skottet en detaljerad utredning om hur lagen fungerar och vilka konsekvenser den får med hänsyn till bl.a. det som grundlagsutskottet har framhållit i sina utlåtanden i frågan.

JsUB 12/2008 rd — RP 52/2007 rd

Helsingfors den 5 december 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Pertti Hemmilä /saml
medl. Susanna Haapoja /cent
Hannu Hoskonen /cent
Anne Kalmari /cent
Johanna Karimäki /gröna
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd

Mats Nylund /sv
Klaus Pentti /cent
Erkki Pulliainen /gröna
Kari Rajamäki /sd
Arto Satonen /saml
Katja Taimela /sd
Pekka Vilkuna /cent
ers. Matti Kangas /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.