

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2005 en proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden (RP 281/2004 rd) till miljöutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet samt kommunikationsutskottet lämnat utlåtanden (GrUU 12/2005 rd och KoUU 8/2005 rd). Utlåtandena har bifogats betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Helena Korhonen, överinspektör Tapani Kajamaa och överinspektör Tarja Lahtinen, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet
- regeringsråd Kaisa-Leena Välipirtti, kommunikationsministeriet
- överläkare Mikko Paunio, social- och hälsovårdsministeriet
- specialforskare Raimo O. Salonen, Folkhälsoinstitutet
- specialrådgivare Jukka Luokkamäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- specialrådgivare Veli-Pekka Sirola, Finsk Energiindustri rf
- verkställande direktör Reijo Svento, FiCom

- ombudsman Pertti Paakkinen och luftvårdsexpert Suvi Haaparanta, Hengitysliitto Heli ry
- vicehäradshövding Riitta Haapasaari, Konsumenternas försäkringsbyrå
- jurist Tiina Hallberg, Finlands Fastighetsförbund rf
- chefen för samhällsteknik Jussi Kauppi, Finlands Kommunförbund
- projektansvarig Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf
- avdelningschef Kimmo Laukkanen, Finlands Schaktentreprenörers Centralförbund rf
- ombudsman Juhani Nenonen, Finlands Egna hemsförbund rf
- jurist Hannu Ijäs, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund
- verkställande direktör Rauno Piippo, Vesi- ja viemärlaitosyhdistys
- stadsingenjör Martti Tieaho, Esbo stad
- byråchef Ari Kettunen och ledande miljöinspektör Juha Lahtela, Helsingfors stad
- stadsingenjör Hannele Tolonen, Kotka stad
- teknisk direktör Jouko Leskinen, Oulunsalo kommun
- teknisk direktör Hannu Pyykönen, Brahestads stad
- stadsingenjör Risto Laaksonen, Tammerfors stad
- biträdande stadsjurist Tuomas Heikkinen och fastighetsdirektör Jouko Turto, Åbo stad
- övervägmästare Jorma Ranta, Vanda stad
- direktör Eeva-Liisa Säisä, Kotkan vanhainkodin kannatusyhdistys.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från Energimarknadsverket, Centralhandels-

kammaren och Vanhus- ja Lähimmäispalveluliitto ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden ska ändras.

Den kvalitativa nivån på gatuunderhållet föreslås bli bestämd utifrån bl.a. förhållandena, trafiksäkerheten och trafikens framkomlighet samt trafikanternas, såsom motorfordonsförarnas, fotgängarnas och cyklisternas, behov.

Stenmaterial som använts för halkbekämpning föreslås vara en del av underhållet, vilket innebär att kommunen alltid ska ansvara för denna uppgift när det gäller körbanan. Ansvarsfördelningen mellan kommunen och tomtägarna ska preciseras så att kommunen ansvarar för underhållet av cykelvägar och sådana gång- och cykelvägar som till sin utformning inte kan särskiljas från varandra.

Vidare föreslås kommunen, under de villkor som anges i lag, åta sig att sköta det underhåll som tomtägarna ansvarar för, närmast gångbarnornas vinterunderhåll. Denna skyldighet aktualiseras oftast inom sådana småhusdominerade

områden där lagens krav på vinterunderhåll inte uppfylls t.ex. på grund av att underhållsarbetena är alltför betungande. Kommunen får ta ut en avgift motsvarande kostnaderna för underhållet hos områdets tomtägare.

De avgifter som får tas ut hos tomtägarna för renhållning som kommunen övertagit av tomtägarna ska, liksom avgifterna för underhållet, motsvara de faktiska kostnaderna för kommunen.

Kommunen ska underrättas om arbeten som utförs på gator och allmänna områden. Kommunen har rätt att utfärda bestämmelser om arbets utförande och att ta ut avgifter. Bestämmelserna om det administrativa förfarandet, om övervakning och ändringssökande samt straffbestämmelsen föreslås dessutom bli ändrade. Kommunen ska kunna utfärda närmare bestämmelser om underhåll och renhållning än i denna lag.

Lagen avses träda i kraft från början av september 2005.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet förslaget behövligt och ändamålsenligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Regeringen föreslår att lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden ska ses över genom att de största problemen i lagen undanröjs. Det handlar om en större översyn, inte en totalreform. Enligt utredning till utskottet skulle t.ex. en ändring av terminologin

i lagen ha krävt en större reform som det inte hade varit möjligt att genomföra inom den till buds stående tidsramen. Inte minst gränsen mellan termerna renhållning och underhåll har ansetts svår att dra. Snöröjning och avlägsnande av sandningsmaterial räknas till underhåll, medan avlägsnande av löv och skräp räknas till renhållning.

De viktigaste ändringarna hänför sig till bestämning av kvalitetsnivån på gatuunderhållet, kommunens och fastigheternas respektive underhålls- och renhållningsansvar, kommunens skyldighet att åta sig att sköta vissa underhållsuppgifter för tomtägarna och styrning av arbe-

ten på gator och allmänna områden samt avgifter.

I många kommuner följer praxis redan nu de föreslagna ändringarna och betyder därmed ingen större förändring i nuläget. Men de behövs för att tydliggöra ansvaret och höja underhålls- och renhållningsnivån.

Utskottet anser att en partiell översyn av lagen är helt motiverad. Men samtidigt som verkställigheten följs upp är det dags att se på möjligheterna att genomföra en totalreform.

Hur ansvaret för gatuunderhåll och renhållning är fördelat mellan kommunen och fastigheterna

Regeringen föreslår att vissa namngivna uppgifter helt lyfts över på kommunen. Hit hör avlägsnande av sand från körbanan och underhåll av cykelvägar och kombinerade gång- och cykelvägar. Inom småhusdominerade områden måste kommunen åta sig att sköta underhållet av gångbanor, om den lagfästa underhållsnivån inte uppnås eller om underhållsarbetena är synnerligen ojämnt fördelade mellan tomtägarna i området. Villkoret är dock underhållet lämpligen ordnas samlat i området och att området lämpar sig för maskinellt underhåll. Lagen begränsar alltså inte att uppgifter i ännu större utsträckning delegeras till kommunen. Den bibehåller kommunens möjlighet att ta ut kostnaderna för uppgifterna hos fastighetsägarna.

Utskottet noterar att kommunen redan med stöd av gällande 8 § kan åta sig att sköta underhållet för enskilda tomter och att fatta beslut om det för ett helt område. Regeringens förslag till nytt 2 mom. i 8 § innebär en *skyldighet* för kommunen att åta sig tomtägarnas uppgifter inom småhusdominerade områden när villkoren i lagen uppfylls. Ändringen är viktig och bör tillstyrkas, menar utskottet, inte minst med tanke på äldre och specialgrupper. För skröpliga äldre människor kan plikten att underhålla gångbanan bli fysiskt betungande och svår eller omöjlig att klara av. Bestämmelsen möjliggör för äldre att bo kvar hemma längre tack vare denna service och minskar samtidigt de höga kostnaderna för institutionsvård. När lagen bereddes gjordes det

vissa utredningar som visade att skyldigheten att underhålla gångbanor allmänt ansågs bereda svårigheter t.ex. under semestern också för en person med normal kondition som nog klarar av underhållet. I sådana fall måste tomtägaren anställa en gårdskarl eller någon annan att ta hand om underhållet. Framför allt de som bor i egna hemshus har hoppats på en sådan ändring i lagen som betyder att kommunen kan åta sig underhållet.

Utskottet vill framhålla att kommunerna bör ta särskilt noggrant hänsyn till kvalitetskraven på renhållning i närheten av hus där det bor äldre eller servicehus. Så länge de äldre kan röra sig på egen hand har de kvar funktionsförmågan och ett mindre behov av utomstående hjälp och därför är det i många avseenden viktigt att se till att de har möjligheter att röra på sig. Konsekvenserna av att halka är svåra framför allt för äldre, för t.ex. brott på lårbenshalsen betyder för dem ofta ett bestående behov av utomstående hjälp. När det gäller kommunala serviceinstitutioners gångbanor är kommunen i egenskap av tomtägare ansvarig för underhållet av dem. Beträffande privata institutioner vilar ansvaret på dem. Om kommunen är bättre på att underhålla gångbanan för en privat inrättning än inrättningen själv bör kommunen erbjuda ett underhållskontrakt, om det inte anses lämpligare att ingå avtal med ett privat företag.

Underhållslagen bör vara så till vida neutral att underhålls- och renhållningsskyldigheten inte avgör t.ex. var gångbanor anläggs, utan planeringen bör ske på rationella grunder.

I detta sammanhang konstaterar utskottet att den föreslagna skyldigheten för kommunen att åta sig underhållet i småhusområden, främst vinterunderhållet av gångbanor, bidrar till en rättvis behandling av tomtägarna. Det finns skillnader mellan tomtägarna redan beroende på om det finns en gångbana vid tomten eller inte, inte minst som gångbanan ofta finns bara på ena sidan av gatan. Redan den gällande lagen medger att kommunen åtar sig underhållet i sådana områden och delar kostnaderna mellan tomtägarna. Den föreslagna lagändringen är en konsekvent

fortsättning på denna utveckling och bidrar till en rättvis behandling av tomtägarna.

Utskottet uppmärksammar att 8 § 1 mom. i förslaget föreskriver att kommunen kan besluta att *helt eller delvis* åta sig de uppgifter som hör till tomtägaren. Denna precisering saknas däremot i samma paragrafs 2 mom. som gäller kommunens skyldighet att genom sitt beslut och på de villkor som lagen föreskriver åta sig underhållsuppgifter som hör till tomtägaren. Momen-ten hänför sig till olika situationer och därför vill utskottet tydliggöra momentet genom att komplettera det helt eller delvis som i 1 mom. Syftet med bestämmelsen är att garantera ett adekvat underhåll av enhetlig kvalitet och att underlätta det fysiska arbetet i småhusområden och därför bör kommunen kunna åta sig uppgifterna antingen helt eller delvis.

En enskild invånare eller en grupp invånare eller en förening som företräder invånarna i området kan ta initiativ i saken. Beslutet bör delges tomtägarna genom ett rekommenderat brev eller bevisligen på annat sätt.

Avgifterna för underhålls- och renhållningsuppgifter

Enligt föreslagna 14 b § 1 mom. får kommunen ta ut en avgift för kostnaderna hos tomtägarna när den åtar sig att sköta deras uppgifter. Det varierar i kommunernas praxis med att ta ut avgifter i det fall att de utnyttjar den möjlighet som lagen ger att åta sig underhållet av hela områden. Mindre kommuner har ofta låtit bli att ta ut avgifter, eftersom det i många fall inte varit rationellt i förhållande till nyttan. Större kommuner har däremot redan nu använt sig av möjligheten att ta ut avgifter enligt taxa.

Lagändringen betyder fler uppgifter för kommunerna och i det läget är det enligt utskottets mening mycket viktigt att grunderna för kommunernas avgifter enligt taxan är så rättvisa som möjligt. Det är t.ex. inte rättvist att taxan bestämt utifrån tomtsidans längd, för då får hörntomter det besvärligare än andra. Det bör också beaktas att invånarna i ett område har nytta av hela gångbanenätet, inte bara av den bit som ligger precis utanför deras tomt. Grunderna för den

kommunala taxan bör vara så rättvisa som möjligt och utgå t.ex. från våningsytan eller från att den del som går utöver en viss sidlängd kapas.

Utskottet understryker att kommunen också kan låta bli att ta ut avgifter när den åtar sig ett större område. Vinsten kan bli mindre än kostnaderna för att ta ut avgifter. Vidare är det möjligt att låta bli att ta ut avgifter i situationer som annars blir oskäligen för mindre bemedlade invånare. I vilket fall som helst är kostnaderna för institutionsvård flerfaldigt större än kostnaderna för att kunna bo hemma. I 19 a § i den gällande lagen (569/1982) sägs att om fullgörandet av skyldigheterna i enlighet med lagen för någon tomts vidkommande av särskilt skäl blir oskäligt betungande, kan kommunen på ansökan åta sig att helt eller delvis ombesörja det underhåll som hör till tomtägaren eller delta i kostnaderna för det.

Utskottet vill ytterligare poängtera att kommunen i sitt eventuella beslut om regionalt underhåll enligt 8 § 2 mom. bör förhålla sig positivt till att en del invånare i området möjligen själva vill ta hand om underhållet, om det bara går för sig. Genom samrådsförfarandet i föreslagna 8 a § kan kommunen underrätta sig om invånarnas hållning till att låta kommunen ta hand om underhållet. Utifrån den här informationen kan kommunen oftast dra upp underhållsgränserna så att de invånares önskemål respekteras som vill ställa sig utanför. Men villkoren är att underhållet kan ordnas som en rationell helhet i området.

Utskottet rekommenderar att kommunerna gör en samlad bedömning av förhållandet mellan kostnaderna och nyttan med att ta ut underhållsavgifter och helt låter bli att ta ut avgifter om det ger upphov till lika stora kostnader som intäkterna av avgifterna.

Finlands Kommunförbund har i en utredning 2001 undersökt vad som händer om alla underhålls- och renhållningsarbeten på gator lyfts över på kommunerna. Förbundet bedömde då att de totala kostnaderna för att föra över fastigheternas underhålls- och renhållningsarbeten på kommunen uppgick till 215 miljoner mark. Kostnaderna uppskattas nu till ca 41 miljoner

euro. De årliga kostnaderna för fotgängares halkolyckor uppskattas till omkring 418 miljoner euro. I Finland halkar årligen över 50 000 fotgängare så illa att de måste söka vård för sina skador. År 2003 avled 23 personer som ramlat omkull på grund av halka. Äldre människor ådrar sig allvarligare skador än unga.

Enligt utredning till utskottet har kommunerna i allt större utsträckning åtagit sig regionala underhållsuppgifter och trenden ser ut att hålla i sig, för attityderna har allmänt blivit allt mer positiva. Det är viktigt att följa upp hur kommunernas ökade ansvar inverkar på kvaliteten på gatuunderhållet och gaturenhållningen, den kommunala ekonomin och systemets sociala hållbarhet.

Nivån på gatuunderhållet

Den föreslagna lagändringen innebär att nivån på gatuunderhållet bestäms så att den i större utsträckning tar hänsyn till olika trafikformers behov och förhållandena. Enligt 3 § 1 mom. omfattar gatuunderhållet de åtgärder som har till syfte att hålla en gata i ett sådant skick som är tillfredsställande med avseende på trafikens behov. Nivån på underhållet bestäms utifrån gatans betydelse för trafiken, väderleken och tiden på dygnet. Utskottet tillstyrker ambitionen att höja nivån på underhållet. Preciseringen om hänsyn till förhållandena är också motiverad. Det gäller att ta hänsyn t.ex. till exceptionella förändringar i väderleken enligt vad som är skäligt efter förhållandena, men underhållsmaterielen behöver inte dimensioneras efter de allra mest exceptionella tänkbara situationerna. Områden som spelar en central roll för trafiken kommer först. Också kommunikationsutskottet anser att propositionen på denna punkt är bra och problemfri.

Utom att lagförslaget avser att förebygga halkskador avser det att förbättra luftkvaliteten genom effektivare undanröjning av spåren efter vintersandning. Flera forskningsprojekt har genomförts om gatudamm och hur det ska bekämpas. Trots att de årliga halterna inandningsbara partiklar (PM10) hos oss är rätt låga jämfört med Europa i övrigt är de höga dygnsalterna speciellt under den dammigaste tiden på våren ett verkligt problem. Enligt en utredning om förhål-

landena i Helsingfors är kostnaderna för att avlägsna gatudammet relativt små (under 2 miljoner euro per år) jämfört med gatudammets skadliga effekter för hälsan (ca 2—17 miljoner euro per år)¹. Gaturenhållningen måste bli effektivare och separata modeller för underhåll av körbanor och gång- och cykelvägar tas fram för att minska behovet av sandning eller det damm som sandning ger upphov till.

Enligt lagförslaget hänförs röjning av gatusandningsmaterial från körbanan till underhåll. Tidigare ansågs det höra till renhållning. Ett av kvalitetskriterierna inom renhållningen är ett sanitärt tillfredsställande skick. Inom underhållet har hälsoeffekterna hänförs till trafiksäkerhetskriterierna (inbegripet halkolyckor) och hänsyn till fotgängarnas och cyklisternas behov (inbegripet möjligheten att röra sig på gatan utan risk för hälsan). Dammolägenheterna kan reduceras i betydande grad genom att underhållet sätts in i rätt tid och på ett sätt som inte dammar. Därmed kan hälsoeffekterna anses ingå i underhållskriterierna genom att de tryggar en viss luftkvalitet. Miljöskyddslagen och förordningen om luftkvaliteten omfattar i sig uppföljning och kontroll av gränsvärdena för luftkvaliteten och eventuella planer för att förbättra den, men lagen om underhåll av gator gör det möjligt att uppnå målen för luftkvaliteten genom gatuunderhållet.

Utskottet anser med hänvisning till det som sagts ovan att föreslagna 3 § 1 mom. inte ger en tillräckligt klar uppfattning om hur gatuunderhållet via gatudammet inverkar på människors hälsa. Det föreslår att hälsoeffekterna nämns i paragrafen för att kriterierna också ska omfatta effekterna av luftkvaliteten för människors hälsa.

Underhålls- och renhållningsbestämmelserna

Enligt föreslagna 14 § 1 mom. kan kommunen utfärda närmare bestämmelser om hur vinterunderhållet, det övriga underhållet samt renhållningen av gator och allmänna områden ska skö-

¹ Liukkaus, hiekoitus ja katupölyhanke, Ympäristöklusterin ohjelmakauden 2000—2002 EkoInfra-tutkimusohjelmassa.

tas med iakttagande av de lokala förhållandena. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att det i sig bör anses nödvändigt att utfärda kommunala bestämmelser, men att bemyndigandebestämmelsen i 1 mom. är mycket generellt utformad och att bemyndigandet lämpligen bör preciseras.

Miljöutskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår att paragrafen kompletteras med en precisering om vad bestämmelserna kan gälla. De kan gälla t.ex. sättet att utföra underhålls- och renhållningsarbeten och de redskap och medel som används i arbetet, den tid det tar att utföra arbetena, hantering, upplag och borttransport av snö och en uppdelning av gator och allmänna områden i underhålls- och renhållningskategorier allt efter målnivån.

Utskottet understryker att även om böter inte kan bestämmas för brott mot de kommunala bestämmelserna i 14 §, dvs. brott mot kommunala bestämmelser är inte straffbart enligt föreslagna 17 §, medger 16 § administrativa tvångsmedel, förbud och skyldigheter för brott mot bestämmelserna. De kan förstärkas med vite och då handlar det om vite som tvångsmedel, inte vite av straffnatur.

I detta sammanhang vill utskottet påpeka att skyldigheten för den som bedriver nedskräpande verksamhet att ställa ut soptunnor kan påverkas genom kommunala avfallshanteringsbestämmelser som utfärdas med stöd av avfallslagen eller avtal när kommunen upplåter gatuområden eller allmänna områden t.ex. för kioskverksamhet. I annat fall kan gaturenhållningen bli en synnerligen betungande skyldighet t.ex. för en tomtägare i närheten av kiosken.

Underhållet av grönremsor

Enligt föreslagna 10 § ingår det i tomtägarens renhållningsskyldighet att se till att en grönremsa eller ett dike som direkt gränsar till tomten och som sträcker sig högst 3 meter från tomtgränsen är välskötta. Tomtgarna tar vanligen redan nu hand om sådana grönremsor, men bestämmelsen behövs för att klargöra läget. Det är lämpligt att grönremsorna ingår i tomtägarnas skyldigheter, för de går i många fall inte att sköta särskilt väl maskinellt.

Hur arbeten på gator och allmänna områden ska styras

I 14 a § föresås ett anmälningförfarande för arbeten på gator och allmänna områden och att kommunerna ska kunna meddela bestämmelser om arbetets utförande. Detta svarar mot vad som föreskrivs i 42 § i förslaget till landsvägslag² om att arbete på vägområde i regel kräver tillstånd av väghållningsmyndigheten och om underrättelse också i undantagsfall.

Kommunikationsutskottet påpekar i sitt utlåtande att anmälningförfarandets frist på 30 dagar förefaller rätt lång. Teletjänsterna har betydelse för medborgarnas jämlikhet och företagsamhetsvillkoren och t.ex. möjligheten att utföra distansarbete och därför vill utskottet absolut att miljöutskottet vid behandlingen av ärendet överväger tidsfristen på 30 dagar med hänsyn till att teletjänsterna är en form av basservice och följer principen om samhällsomfattande tjänster. Vidare menar kommunikationsutskottet att avbrott i basservicen, t.ex. teletjänster, alltid bör betraktas som en betydande skada som bör kunna repareras omedelbart.

Miljöutskottet framhåller att anmälningförfarandet i 14 a § är flexibelt jämfört med det alternativa tillståndsförfarandet och att det är påkallat också på grund av det stora antalet ärenden som omfattas av förfarandet. Arbetet kan inledas direkt när kommunen har gett sitt samtycke till det och den föreslagna behandlingstiden på 30 dygn är avsedd som en absolut bakre gräns. Efter det kan arbetet inledas också om kommunen inte har behandlat anmälan.

I 161 § i markanvändnings- och bygglagen och i telemarknadslagen föreskrivs om rätt att placera kablar och ledningar och om ersättning av olägenheter och skador, men i planerna enligt dessa lagar är för schematiska för att ledningar ska kunna samordnas och därmed är det vanligen lämpligast att utverka placeringsrätt långt innan arbetet inleds. Genom anmälningförfarandet får kommunen information om gatuarbe-

² Regeringens proposition med förslag till landsvägslag och vissa lagar som har samband med den RP 17/2004 rd, godkänt 17.5.2005.

ten och kan därmed uppfylla sin skyldighet enligt markanvändnings- och bygglagen att samordna ledningar och konstruktioner. Enligt gällande lag har kommunen skyldighet att göra det men saknar medlen för det. Informationen om gatuarbetena ger kommunen en möjlighet att meddela sådana bestämmelser om arbetet som behövs för en smidig, säker och framkomlig trafik och för att hindra skador på konstruktioner på gator och allmänna områden och ledningar och anordningar som finns där.

Utskottet har sett på den föreslagna behandlingsfristen på 30 dygn med tanke på lagstiftningens mål och ur en rent praktisk synvinkel och menar precis som kommunikationsutskottet att 30 dygn är en onödigt lång tid. Det rimmar bättre med den nationella bredbandsstrategin och målen för utvecklingen av IT-samhället att tiden förkortas. Anmälningsförfarandet i sig står inte i strid med målen. Enligt vad utskottet har erfarenhet kan kommunerna ofta mycket snabbt ge sitt samtycke till att arbetena inleds. Föregående allmänna avtal påskyndar förfarandet i avgörande grad. Utskottet hänvisar till det som sagts ovan och föreslår att den längsta behandlingstiden förkortas till 21 dygn, men understryker samtidigt att målet bör vara att anmälningarna behandlas så skyndsamt som möjligt, vanligen på några få dagar eller inom en vecka. Den bakre gränsen i paragrafen är avsedd för exceptionellt besvärsliga situationer och får inte bli en huvudregel.

Utskottet påpekar ytterligare att trasiga ledningar, anordningar och konstruktioner enligt 5 mom. får repareras omedelbart för att förbygga betydande skador. Men reparationerna bör anmälas till kommunen. Med betydande skador i denna bestämmelse om brådskande arbeten avses såvitt utskottet kan se avbrott i basservicen, t.ex. teletjänster, som alltid bör betraktas som en betydande skada som omedelbart kan repareras.

I detta sammanhang vill utskottet framhålla att informationen om ledningar bör vara tillgänglig i kommunen på ett och samma ställe. Bestämmelsen om anmälningsförfarandet bidrar till att kommunen får detaljerad information om var olika kablar, ledningar och anordningar be-

finns och kan utveckla systemet med information om placeringen tillsammans med dem som utför arbeten på gator och allmänna områden. Hittills har all information inte varit tillgänglig och den har inte heller varit tillräckligt exakt i alla delar. Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om att inrätta en infrastruktur för geografisk information (INSPIRE) i gemenskapen bidrar för sin del till att den geografiska informationen kan delas effektivare.

Utskottet anser att man särskilt bör inrikta sig på att anlägga gemensamma ledningskanaler. Det skulle i betydande grad minska behovet av att gräva upp gator.

Avgifter för arbeten på gator och allmänna områden

Enligt 14 b § får kommunen ta ut avgifter för arbeten på gator och allmänna områden. I 3 mom. sägs att kommunen får ta ut en skälig avgift som grundar sig på tid, områdets storlek och på hur centralt beläget området är när det gäller tillfällig användning av ett område som arbetsplats på det sätt som avses i 14 a §, när området avstängs för allmänt bruk. Avgiften tas ut bara en gång per arbetsplats. Ingen avgift tas ut om arbetet hänförs sig till något annat arbete som kommunen utför i anknytning till gatubygget. Någon avgift tas inte heller ut för den tid då området av ett oförutsebart skäl som inte beror på den som ansvarar för arbetet används som arbetsplats.

Kommunikationsutskottet kräver i sitt utlåtande en samlad bedömning av om den föreslagna avgiften för arbeten över huvud taget bör tas in i lagen och om att avgiftsbestämmelsen tas in i lagen bör avgiftsskyldigheten begränsas bara till fall som överskrider en skälig grävtid. Grävtidens skälighet varierar klart med arbetets omfattning, grävområdets storlek, årstiden och byggbehoven.

Grundlagsutskottet ser i sitt utlåtande på avgifterna med tanke på grundlagens 81 § om statliga skatter och avgifter och menar att avgifterna är klart och tydligt specificerade i lagen och uppfyller kravet på kostnadstäckning. Därför är grundlagens 121 § 3 mom. om kommunalskatt inte tillämplig på avgifterna. Det är fråga om en

engångsbetalning av arrendetyp och motprestationen är rätten att använda området. Utskottet har i alla fall ansett att statsrådet bör ge akt på om avgiften uppfyller kravet på kostnadstäckning eller inte.

Enligt miljöutskottets mening står en skälig avgift för tillfällig användning av ett område inte i strid med den nationella bredbandsstrategin eller IT-samhällsutvecklingen. Syftet med avgiften är att få dem som utför arbeten på gatan att samarbeta, anlägga gemensamma ledningskanaler och utföra arbetet i skyndsamt takt. Priserna per enhet och grunderna för avgifterna bestäms i den kommunala taxan. Avgifternas storlek varierar efter kommun och delområde med hänsyn till de lokala förhållandena. Utskottet har den uppfattning att avgifterna behövs framför allt i sådana större städer där behovet av att se till att trafiken löper och att samordna olika slag av ledningar är störst. Kommunerna bör överväga om det lönar sig att ta ut en avgift eller låta bli att göra det, om kostnaderna är högre än intäkterna.

Med stöd av erhållen utredning anser utskottet att en avgift av arrendetyp är bättre än något slag av dröjsmålsavgift, eftersom en dröjsmålsavgift påminner om en straffavgift och kommunen på grund av det breda spektret av arbeten har så många möjligheter att bestämma hur en normal grävtid ska tolkas att det kan ifrågasättas om avgiften längre är rättvis och klar.

Utskottet understryker vidare att avgifterna bör vara skäliga. Avgifter som överskrider några få procent av totalkostnaderna för ett projekt kan anses oskäliga och därmed lagstridiga. De föreslagna bestämmelserna om avgifter inverkar därmed inte negativt på IT-samhällsutvecklingen, anser utskottet.

Utskottet förutsätter i alla fall att regeringen ger akt på hur avgifterna för placering av ledningar och kablar utvecklas för att säkerställa att avgifterna fortsatt är skäliga och rättvisa och att den behov vidtar åtgärder för att rätta till eventuella missförhållanden.

Straffbestämmelse

I föreslagna 17 § finns en preciserad straffbestämmelse. Straffbarheten gäller inte gärningar

som betraktas som ringa. Enligt vad utskottet har erfarenhet är det med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen nödvändigt att exempel på olika typer av gärningar som betraktas som ringa räknas upp i lagens förarbeten. Ringa gärningar är enligt utskottets mening försummelser som inte innebär fortsatt försummelse oberoende av tillsynsmyndighetens föreläggande att rätta till försummelsen. Ringa kan man också anse försummelser av sådana i lagen nämnda skyldigheter som inte leder till att trafiken allvarligt äventyras, som dröjsmål med renhållningen av gatumöbler, med borttransport av snö så länge färdvägarna kan hållas gångbara, tillfälliga dröjsmål med skräpavhämtning och dröjsmål med skräpavhämtning och dröjsmål med undanröjning av löv när det finns exceptionellt stora mängder av dem.

Övergångsbestämmelse

Enligt förslaget kan fullmäktige innan lagen träder i kraft besluta att tillämpningen av lagen inom kommunen skjuts fram med högst två år i fråga om vissa uppgifter. Utskottet anser att övergångsbestämmelsen är nödvändig för sådana kommuner som inte direkt har resurser och utrustning för att ta hand om sina nya förpliktelser. Det är också möjligt att kommuner eller tomtägare har gällande långvariga avtal som de bör ha tillräckligt med tid för att säga upp. Kommunerna bör också ges tillräckligt med tid för att konkurransutsätta och ingå nya avtal t.ex. om underhållet av gång- och cykelvägar, om de hittills har underhållits av tomtägarna. Men för att undvika missuppfattningar vill kommunen göra en sådan ändring i bestämmelsen att kommunen genom sitt beslut får avgöra en sak som hör till området för lagstiftningen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår miljöutskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen av den 31 augusti 1978 om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden (669/1978) 2 § 1 mom., 3, 4, 8, 8 a och 9 §, 10 § 3 och 5 mom., 13 och 15—18 § samt 19 § 2 mom., av dem 3 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 20/1987, 4 § sådan den lyder i lag 569/1982 och i nämnda lag 20/1987, 8 § sådan den lyder i lag 420/1993, 8 a § sådan den lyder i nämnda lag 20/1987, 13 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 420/1993, 15 § sådan den lyder i nämnda lag 569/1982, 16 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 75/1995, 17 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 623/2003 och 18 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 569/1982, samt

fogas till lagen en ny 14 § i stället för den 14 § som upphävts genom nämnda lag 623/2003, till lagen en ny 14 a § i stället för den 14 a § som upphävts genom lag 1062/1998 och till lagen en ny 14 b § som följer:

2 §
(Som i RP)

3 §

Gatuunderhållet omfattar de åtgärder som har till syfte att hålla en gata i ett sådant skick som är tillfredsställande med avseende på trafikens behov. Vid bestämmandet av nivå på underhållet beaktas gatans trafikmässiga betydelse, trafikvolymen, väderleken och förutsebara förändringar i väderleken, tiden på dygnet, de olika trafikformernas behov, såsom motorfordonstrafikens, fotgängartrafikens och cykeltrafikens behov, samt *hälsoeffekten*, trafiksäkerheten och trafikens framkomlighet.

(2 och 5 mom. som i RP)

4 §
(Som i RP)

8 §

(1 mom. som i RP)

Om den nivå för underhållet som föreskrivs i denna lag inte uppnås inom ett småhusdominerat område eller om underhållet fördelas särskilt ojämnt mellan tomtägarna inom området, skall kommunen genom sitt beslut *helt eller delvis* åta

sig att sköta det underhåll som enligt 4 § 1 mom. ankommer på tomtägarna. En förutsättning är dock att underhållet kan anordnas som en ändamålsenlig regional helhet och att området lämpar sig för maskinellt underhåll.

(3 och 4 mom. som i RP)

8 a §, 9—10 §, 13 §
(Som i RP)

14 §

Kommunen kan utfärda närmare bestämmelser om hur vinterunderhållet, det övriga underhållet samt renhållningen av gator och allmänna områden skall skötas med iakttagande av de *skyldigheter som föreskrivs i lag och de lokala förhållandena*.

Bestämmelserna om underhålls- och renhållningsarbetet kan gälla

1) *sättet att utföra arbetet och de anordningar och medel som ska användas*

2) *tiden för att utföra arbetet*

3) *hantering, upplag och borttransport av snö samt*

4) *indelning av gator och allmänna områden i underhålls- och renhållningskategorier efter målnivån.*

(2 mom. som i RP)

14 a §

Den som ansvarar för arbetet skall hos kommunen göra en anmälan om arbete som utförs på en gata eller på ett allmänt område. Arbetet får inledas så snart kommunen har gett sitt samtycke till att arbetet inleds. Om kommunen inte har behandlat anmälan inom 21 dygn, kan arbetet likväl inledas.

(2—5 mom. som i RP)

14 b §, 15—19 §
(Som i RP)

Övergångsbestämmelsen

Denna lag träder i kraft den 200 .

Fullmäktige kan innan denna lag träder i kraft besluta att kommunen åtar sig följande uppgifter från och med en viss tidpunkt, dock senast två år efter lagens ikraftträdande.

(1—3 punkten som i RP)

Helsingfors den 2 juni 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Susanna Haapoja /cent
Tuomo Hänninen /cent
Antti Kaikkonen /cent
Inkeri Kerola /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /saml
Mikaela Nylander /sv

Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Säde Tahvanainen /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml
Pia Viitanen /sd
ers. Esko Ahonen /cent
Esa Lahtela /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

RESERVATION 1

Motivering

I lagförslaget nämns 30 dygn som den tid inom vilken kommunen bör behandla en anmälan om arbeten på gator och allmänna områden, men den är alldeles för lång. En sådan frist svarar inte mot nuvarande behov som kan uppstå med mycket kort varsel och den är till hinder för normal affärsverksamhet. Den betyder ökad byråkrati och merkostnader för alla parter. En praktisk konsekvens kan vara att det tar längre att öppna upp en bredbandsförbindelse. Vi undertecknade anser att det räcker med 14 dygn för kommunen att behandla en anmälan.

Enligt lagförslaget får kommunen ta ut en skälig avgift som grundar sig på tid, områdets storlek och på hur centralt beläget området är för tillfällig användning av området som arbetsplats. Bedömningen av avgiftens effekter är bristfällig med tanke på bredbandsstrategin och medborgarnas tillgång till basservice. En avgift kan leda till regional ojämlikhet eftersom beslut om avgiftsgrunderna fattas kommunvis. Kommunen har inte heller några kostnader för att gräva upp, täcka in eller istandsätta en gata. Det föreskrivs redan i 161 § i markanvändnings- och bygglagen och 106 § i telemarknadslagen om ersättning för olägenhet och skada för placering av

en ledning eller en anordning. Vi föreslår att avgiften helt stryks i lagförslaget.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att lagförslaget godkänns enligt utskottets betänkande, men att 14 b § 3 mom. stryks helt och hållet och 14 a § 1 mom. ändras som följer:

14 a §

Den som ansvarar för arbetet skall hos kommunen göra en anmälan om arbete som utförs på en gata eller på ett allmänt område. *Kommunen skall behandla anmälan utan dröjsmål, dock senast inom 14 dygn.* Arbetet får inledas så snart kommunen har gett sitt samtycke till att arbetet inleds. Om kommunen inte har behandlat anmälan inom 14 dygn, kan arbetet likväl inledas.

(2—5 mom. som i MiUB)

14 b §

(1—2 mom. som i MiUB)

(3 mom. *utesl.*)

(4—5 mom. som i MiUB)

Helsingfors den 2 juni 2005

Heikki A. Ollila /saml
Jouko Laxell /saml

Ahti Vielma /saml
Kari Kärkkäinen /kd

RESERVATION 2

Motivering

Det är mycket viktigt för människors säkerhet och rörelsefrihet att gator underhålls och renhålls. I detta avseende bidrar det föreliggande lagförslaget till en bättre miljö.

I en del av kommunerna har kommunen redan nu åtagit sig tomtägarnas skyldighet att underhålla och renhålla gatuavsnitt och trottoarer. En del av dessa kommuner tar ut en avgift hos tomtägarna eller tomtinnehavarna, i andra finns ingen sådan avgift. Därför är situationen inte helt tillfredsställande med tanke på likställigheten mellan alla människor.

I sin framställning utgår utskottet från att en avgift för underhåll och renhållning av gator enligt lagen (14 b §) tas ut hos kunderna, dvs. skattebetalarna i kommunen, i de fall där kommunen särskilt beslutar att åta sig gatuunderhållet och gaturenhållningen i en viss del av kommunen. På denna grund blir det vanligt att ta ut avgifter i alla kommuner.

För dem som hittills inte har behövt betala för en underhålls- och renhållningsuppgift som kommunen åtagit sig innebär avgiften en ny belastning.

Enligt vänsterförbundets åsikt är det helt oskäligt för invånarna att man inför nya kommunala avgifter samtidigt som regeringen sänker inkomstskatten till staten och fördröjer utbetalningen av kommunernas statsandelstillgodohavanden. Kostnaderna för en uppgift som i princip ska skötas med skattemedel lyfts över på invånarnas boendekostnader. Många ägare till småhustomter kommer att drabbas särskilt hårt.

De nya avgifternas lämplighet bör också bedömas ur den synvinkeln att många kommuner måste höja kommunalskatten på grund av regeringens basservicefientliga ekonomiska politik och för att staten de facto inte ersätter kommunerna fullt ut för de uppgifter som staten påfört dem.

Samtidigt kan det vara bra med en historisk tillbakablick. När fastighetsskattesystemet skapades på 1990-talet motiverades skatten med att den då gällande gatuavgiften slopas. På denna punkt innebär propositionen en återgång till det gamla. Därför kan invånarna i de kommuner som nu får lov att betala den nya underhållsavgiften givetvis inte alls förstå varför en tjänst som avsågs bli betalad med skattemedel plötsligt blir avgiftsbelagd. Som Vänsterförbundet ser det bör den nya avgiften inte tas ut hos invånarna utan kostnaderna för uppgiften bör täckas med skattemedel för att alla invånare solidariskt ska axla sin del av avgiftsbördan. För skattefinansiering talar också det att gatuunderhållet och gaturenhållningen är till nytta för alla användare.

14 b §. Jag föreslog en sådan ändring i avgiftsbestämmelsen att den inte ska omfatta ägare och innehavare till småhustomter.

Mitt förslag fick inte tillräckligt understöd och därför föreslog jag ett uttalande som förpliktar regeringen att ändra grunderna för statsandelar till kommunerna så att kommunerna får statsandel av staten för underhålls- och renhållningsuppgifterna (*Reservationens förslag till uttalande*).

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag

att lagförslaget i utskottets betänkande godkänns utan ändringar, men 14 b § 1 mom. med följande ändring:

14 b §

Kommunen får årligen hos ägarna eller innehavarna till andra tomter än småhustomter som ligger invid gator som upplåtits till allmänt bruk inom dessa områden ta ut en avgift som motsvarar kostnaderna för det underhåll och den ren-

hållning som kommunen åtagit sig att sköta enligt 8 § 1 och 2 mom. samt 13 § 1 mom.

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen inom innevarande år lämnar en propo-

sition till riksdagen med förslag till ändring av lagen om statsandel till kommunerna så att kommunerna får en särskild statsandel för de underhålls- och renhållningsuppgifter som de åtagit att utföra för tomtägarna och att ändringen sätts i kraft i början av 2006.

Helsingfors den 2 juni 2005

Unto Valpas /vänst

Jag omfattar förslaget till uttalande i den andra reservationen och föreslår att riksdagen i övrigt godkänner lagförslaget enligt utskottets betänkande.

Esa Lahtela /sd

