Utlåtande MiUU 10/2018 rd– RP 147/2017 rd, RP 11/2018 rd

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om enskilda vägar och till vissa lagar som har samband med den

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om enskilda vägar och till vissa lagar som har samband med den (RP 147/2017 rd)

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om enskilda vägar och till vissa lagar som har samband med den (RP 147/2017 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om enskilda vägar och till vissa lagar som har samband med den (RP 11/2018 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- överinspektör Kaisa Kuukasjärvi, kommunikationsministeriet
- överinspektör Eeva Ovaska, kommunikationsministeriet
- lantmäteriråd Markku Markkula, Lantmäteriverket
- utvecklingschef Matti Holopainen, Finlands Kommunförbund
- jurist Simo Takalammi, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- ansvarig för samhällsrelationer Anne Rautiainen, Suomen Latu ry
- miljöjurist Pasi Kallio, Finlands naturskyddsförbund rf
- specialsakkunnig Jaakko Rahja, Vägföreningen i Finland rf
- verksamhetsledare Markku Marttinen, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf
- programchef Sampsa Vilhunen, WWF Finland.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- miljöministeriet.

Klart
5.2

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I propositionen föreslås det att lagen om enskilda vägar från 1962 helt och hållet ersätts med en ny lag med samma namn. Utskottet välkomnar att den gamla lagen förnyas med en strävan att särskilt förtydliga och förenkla den. Exempelvis rubriceringen av paragraferna gör lagen tydligare. Att göra lagen tydlig och dess tolkning så entydig som möjligt är viktigt eftersom lagen dagligen tillämpas av en ansenlig mängd vägdelägare och lekmän och eftersom det ofta ingår också konfliktsituationer i användningen av enskilda vägar. Särskilt väsentligt är det att det finns regler för utomståendes väganvändning och möjligheter att stänga vägar. Utskottet granskar enligt sitt ansvarsområde lagförslaget med avseende på miljöaspekterna och fäster kommunikationsutskottets uppmärksamhet särskilt vid följande frågor.

Enskilda vägar är en viktig del av vägnätet. I och med urbaniseringen och övriga samhällsförändringar utgör underhållet av enskilda vägar och finansieringens hållbarhet en ny typ av utmaning. Ett viktigt syfte med den nya lagen är att skapa klarhet och smidighet i vägdelägarnas ansvar och främja en organiserad väghållning. Längden på nätverket av enskilda vägar är svår att fastställa exakt. Olika källor uppger att det finns omkring 330 000—360 000 kilometer enskilda vägar. Mängden motsvarar i varje fall cirka 80 procent av vägnätet i Finland. Mindre än en sjättedel av vägarna kan få statsbidrag för ombyggnad. Grovt räknat används en tredjedel av de enskilda vägarna av fast bosättning, en tredjedel är skogsbilvägar och en tredjedel huvudsakligen stugvägar. Enskilda vägar är således helt väsentliga med avseende på att utnyttja allemansrätten, det vill säga med tanke på tillgången till skogar och andra naturområden.

Allemansrätten

Med allemansrätt avses att alla som vistas i Finland kan använda naturen exempelvis för att motionera, plocka bär eller svamp oavsett vem som äger eller besitter området. Allemansrätten gäller områden som markägaren inte har tagit i särskilt bruk, exempelvis för odling eller som gårdsplan till bostaden. Att utnyttja allemansrätten får inte medföra mer än ringa störning för markägaren, markanvändningen eller naturen. Till saken hör därför också att iaktta finkänslighet och att inte förorsaka skador. Allemansrätten definieras inte i lagstiftningen som egentlig rättighet, bortsett från vissa undantag[1]. Lagstiftningen uppställer ändå ramvillkor för allemansrätten.

Utskottet välkomnar att detaljmotiven i propositionen tar upp utgångspunkterna för allemansrätten och använder exempel för att konkretisera praxis. Propositionens vällovliga utgångspunkt är att det inte ska ingripas i utövningen av allemansrätten. Utskottet vill betona att trots att allemansrätten av hävd har en stark och etablerad ställning, är gränserna mellan tillåten, icke godtagbar och förbjuden verksamhet ofta i praktiken vaga, och lokala förhållanden inverkar betydligt på hur de bedöms. Därför är det viktigt att frågan öppnas så väl som möjligt i propositionsmotiven. Det bör gå lätt att få rådgivning och handledning. Utskottet vill lyfta fram att miljöministeriets publikation "Jokamiehenoikeudet ja toimiminen toisen alueella — Lainsäädäntöä ja hyviä käytäntöjä", Suomen ympäristö 30/2012, fortfarande är en användbar och tydlig handbok.

1 I strafflagen nämns allemansrätten i samband med insamling av vissa naturprodukter. Vattenlagen innehåller rätt till allmännyttjande av vattenområden som påminner om allemansrätten. Naturskyddslagen förbjuder uppsättning av ogrundade skyltar som begränsar allemansrätten.

På enskilda vägar är det enligt allemansrätten tillåtet att gå, skida, cykla eller rida. Utskottet nämner utöver det som tas upp i propositionsmotiven att på en cykel försedd med en motor vars effekt är högst 1 000 watt och på ett lätt elfordon vars effekt är högst 1 000 watt tillämpas kraven för motorlösa fordon och med dem får man röra sig enligt allemansrätten. Analogt med andra trafikformer som är tillåtna enligt allemansrätten får verksamheten ändå inte medföra mer än ringa störning för markägaren.

Att köra motorfordon eller hästfordon på enskild väg eller annanstans på markområdet omfattas inte av allemansrätten. Att köra motorfordon på enskilda vägar är således principiellt tillståndspliktigt. I 28 § i lagförslaget sägs att användningen av en enskild väg för regelbundna eller tillfälliga transporter, för regelbundet färdande och för verksamhet som tydligt ökar kostnaderna för underhållet av vägen är tillståndspliktig för utomstående.

Också utomstående får köra motorfordon på enskilda vägar om det inte är särskilt förbjudet. Som regelbundet färdande betraktas inte väganvändning som är av engångsnatur eller till exempel upprepas några gånger under en begränsad tidsperiod. Utskottet vill betona att en sådan tillfällig transport till ett naturmål som inte höjer underhållskostnaderna är av central betydelse för att allemansrätten ska kunna utövas. Det gäller också när transporten sker med motorfordon. Att exempelvis markera en enskild väg som cykelled på kartan bör inte anses som regelbunden användning.

Avstängning av vägar

Väglaget eller, om ett sådant inte har bildats, vägdelägarna kan enligt 29 § i lagförslaget utfärda ett förbud mot användningen av vägen för trafik med alla eller vissa slag av motor- eller hästfordon. Enligt lagens 85 § får användningen av vägen emellertid inte förbjudas om staten eller kommunen understöder underhållet av vägen.

En väg som staten stöder får inte utan kommunens tillstånd förses med en bom eller annan trafikregleringsanordning som hindrar trafiken. Förbudet mot trafikhinder gäller tio år efter att understödet har betalats. Vägmärken är trafikregleringsanordningar och permanenta vägmärken kräver samtycke av kommunen.

Om användningen av vägen är begränsad ska den vara försedd med ett vägmärke som gäller begränsningen. Vägmärken om begränsningar kräver tillstånd av kommunens vägmyndighet. Utskottet vill betona för kommunikationsutskottet att en bom över vägen inte upphäver allemansrätten även om den förhindrar trafik med motorfordon.

Utskottet konstaterar att det i praktiken har förekommit fall där vägar har stängts av med bom i strid med lagen. I sådana fall är det önskvärt att primärt kontakta kommunen. Kommunen kan ge tillstånd att förbjuda utomstående användning också av en väg som får understöd om trafiken medför betydande störningar för fastighetens ägare, eller för trafiksäkerheten. Kommunen kan också enligt vägtrafiklagen ge sitt samtycke till att det installeras trafikregleringsanordningar.

Understöd

Utskottet konstaterar att trycket på att stänga enskilda vägar för utomstående användning ökas av att statsunderstöden för enskilda vägar har uppvisat en sjunkande trend redan under flera års tid. För statsunderstöd krävs det för närvarande att vägen ska vara farbar med bil, det ska finnas åtminstone tre fast bosatta hushåll vid vägen och bosättningen ska använda minst en kilometer av vägen eller vägen ska vara en livlig genomfartsväg som är viktig för trafiken. Det årliga statliga underhållsbidraget slopades i praktiken år 1996, även om bestämmelserna fortsättningsvis finns kvar i lagen. Grundnivån för anslaget för statsunderstöd är 3 miljoner euro. Trafikverket beslutar om fördelningen av statsunderstödsanslagen till enskilda vägar till NTM-centralerna och ansvarar för NTM-centralernas operativa styrning. Det föreslås att kriterierna för statsunderstöd ska förtydligas och gallras i lagen om enskilda vägar. De enda kriterierna för understöd föreslås vara att det finns en organisation för den enskilda vägen och att det finns uppdaterad och öppen information om den enskilda vägen. Syftet med gallringen av understödskriterierna är att i fråga om den uppgift som vid landskapsreformen övergår till landskapen ge dessa så stor valfrihet som möjligt att besluta hur det anslag som finns tillgängligt för understöd ska användas inom deras område. Enligt den kompletterande propositionen sköts de uppgifter som hänför sig till statsunderstödet av närings-, trafik- och miljöcentralerna 2019 innan de övergår till de nya landskapen 2020 efter att landskapsreformen blivit godkänd.

Kommunerna har beslutanderätt om kommunala bidrag. Vanligen understöder kommunen det årliga underhållet av en enskild väg fram till den fasta bosättning som finns längst bort. Kommunernas understödsmöjligheter föreslås inte bli ändrade, utan de förblir frivilliga. Understödskriterierna i lagen om enskilda vägar ska dock också gälla kommunernas understöd. En enskild väg som understöds ska vara organiserad som ett väglag och uppgifterna om väglaget och den enskilda vägen i registret över enskilda vägar och i informationssystemet för väg- och gatunätet ska vara uppdaterade i enlighet med vad som förutsätts i 50 §.

Frisiktsområden och skyddsområden

I 5 § i lagförslaget sägs att om det är viktigt med tanke på trafiksäkerheten och om det inte medför betydande olägenhet för någon fastighet, kan det dessutom bestämmas att en enskild väg ska omfatta ett frisiktsområde till en enskild vägs korsningsområde och ett skyddsområde som sträcker sig högst 12 meter från körbanans mittlinje. Enligt 5 § 3 mom. ska det dessutom från vägområden och frisikts- och skyddsområden som har bestämts höra till en väg gå att utanför gårdsområden avlägsna naturlig växtlighet som skymmer sikten. Om trafiksäkerheten nödvändigt kräver det, kan tillstånd beviljas särskilt för avlägsnande också av en sådan byggnad eller anläggning eller sådan växtlighet som finns utanför vägområdet och som med stöd av vägrätten annars inte får avlägsnas. Fastighetsägaren har enligt 15 § i lagförslaget rätt att få ersättning för skada, olägenhet eller kostnad som åtgärden medför. Tillstånd för ovan avsett avlägsnande av en byggnad eller växtlighet beviljas enligt 18 § 4 mom. i lagförslaget av kommunens byggnadstillsynsmyndighet.

Utskottet konstaterar att avlägsnande av växtlighet ofta är förknippat med motstridiga uppfattningar och en alltför omfattande rätt möjliggör rentav beteende som kan klassas som att göra förtret. Därför behöver det säkerställas att grunderna uttryckligen gäller krav på trafiksäkerhet och korsningsområden där det med tanke på trafiksäkerheten är särskilt viktigt att sikten är tillräckligt

god. Propositionsmotiven är härvidlag snäva och betonar inte särskilt en snäv tolkning. Eftersom rätten att avlägsna växtlighet också var som helst utanför vägområdet enligt förslaget kan ges om trafiksäkerheten med nödvändighet kräver det, bör det belysas med exempel. Utskottet anser att tillståndet bör beviljas endast i undantagsfall. Utskottet vill också betona att såsom det konstateras i detaljmotiven måste man dessutom när växtlighet avlägsnas beakta naturvårdslagens skydds- och fredningsbestämmelser. I vägrätten ingår exempelvis inte att fälla ett träd där en fredad fågel eller en stor rovfågel har bo. I 49 § i naturvårdslagen ingår exempelvis ett direkt förpliktande allmänt förbud mot att försämra platser där de djurarter som nämns där förökar sig och rastar. Det gäller även utan hänvisning, men att tillfoga en hänvisning skulle förtydliga tolkningen. Utskottet föreslår att hänvisningen ska fogas till lagens motiveringar. Det är överlag behövligt att ta fasta på tolkningen och avgränsningen av bestämmelsen.

Hinder för fiskvandring

Utskottet noterar att enligt en utredning från NTM-centralen i Mellersta Finland[2] finns det i Finland cirka 30 000 vägtrummor som hindrar fisken från att vandra. Tusentals kilometer av naturliga fiskhabitat har således blivit avstängda. Huvudorsaken anses vara allmän okunnighet eller tanklöshet i fråga om vägtrummornas betydelse för fiskvandringen. Det handlar antingen om att vägtrummor har byggts på ett sätt som hindrar fiskvandringen eller att de med tiden har blivit oframkomliga. Enligt utredningen beror hindren oftast på att trummans nedre del sluttar för brant, strömningshastigheten är för hög, bottnen är för slät, vattnet är för lågt eller det finns dammar av sten, avfall och flis i konstruktionens mynning. Merparten av miljöproblemen kring dessa konstruktioner kan undvikas enbart genom rätt val av konstruktion, rätt vägdragning och genom att installera konstruktionen på rätt sätt.

Hinder för fiskvandringen har ägnats uppmärksamhet först under de senaste åren när fiskbestånden har blivit mer hotade och vetskapen om vandringshinder har spridits. Den nationella fiskvägsstrategins[3] viktigaste mål är att stärka livskraften hos våra hotade och sårbara vandringsfiskbestånd. Huvudåtgärderna i denna strategi, som förpliktar myndigheterna, anknyter till att främja byggandet av fiskvägar, men dess mål är också att öka vandringsfiskarnas möjligheter för uppstigning på andra ställen än i egentliga fiskvägsobjekt. Syftet är enligt strategin att utreda möjligheterna till åtgärder för att avlägsna dammar och andra vandringshinder som inte längre används och att reparera felinstallerade vägtrummor. Strategin betonar att även nya vägtrummor alltid ska monteras så att fiskar får vandra fritt.

Också i skydd- och restaureringsstrategin för småvatten[4] föreslås åtgärder för att bevara de återstående småvattnen i naturtillstånd och att restaurera småvatten som försvagats. Miljöförvaltningen har restaurerat småvatten som ett led i fiskeriekonomisk restaurering av strömmande vatten och obligatorisk restaurering efter timmerflottning samt i samband med olika forsknings- och utvecklingsprojekt. Fiskerihushållningen har restaurerat bäckar och öppnat fiskvandringsförbindelser.

2 Rumpurakenteiden ympäristöongelmat; Niiden ehkäisy ja korjaaminen. Eloranta, A.J & Eloranta A.P. 2016. Keski-Suomen ELY-keskus.
3 Nationell fiskvägsstrategi, Statsrådets principbeslut 8.3.2012.
4 Pienvesien suojelu- ja kunnostusstrategia, Ympäristöministeriön raportteja 27/2015.

Enligt 19 § i lagförslaget ska en väg anläggas så att den inte medför onödig olägenhet för miljön eller annan kränkning av ett allmänt intresse. Vidare ska det iakttas vad som föreskrivs i andra lagar, såsom naturvårdslagen, vattenlagen, skogslagen och miljöskyddslagen. I detaljmotiven nämns beaktande av de skadliga verkningar som särskilt byggandet av vägtrummor som hindrar fiskvandring kan ha för fiskbeståndet och den övriga vattennaturen. Utskottet vill betona att lagen om enskilda vägar för sin del har en viktig betydelse för att minska och eliminera vandringshinder.

Utskottet konstaterar att i den gällande lagen om enskilda vägar nämns vägtrummor separat. I lagens 5 § 3 mom. sägs att i fråga om byggande av bro, trumma eller färja med färjeläge och färjeled samt därtill hörande anordningar i vattendrag gäller särskilda bestämmelser. Om byggande av bro eller trumma på någon annans område gäller, om därtill inte fordras tillstånd enligt vattenlagen, det som i denna lag föreskrivs om byggande av väg, men vid utförandet av arbetet ska därutöver bestämmelserna i vattenlagen iakttas. Utskottet anser att frågan om vägtrummor måste hållas framme på andra sätt då den inte uttryckligen nämns i själva paragrafen utan det bara hänvisas allmänt till att iaktta andra lagar. Å andra sidan har ett uttryckligt omnämnande i den gällande lagen inte förhindrat uppkomsten av det nuvarande omfattande problemet. Det behövs således effektivare styrning och handlingsmodeller.

Utskottet ser det som angeläget att möjligheterna till fiskvandring beaktas genom att det byggs egentliga fiskvägar, men också genom att saken beaktas i småskaliga projekt. Det kräver framförallt större effektivitet i anvisningar och utbildning, ökad miljöexpertis vid korsningsprojekt och en eventuell justering av vattenlagen. Ny vattenbyggnad får inte längre förorsaka vandringshinder. Också när korsningskonstruktioner förnyas och repareras bör miljöolägenheter och miljöskador som förorsakats av tidigare byggande minskas eller helt elimineras, om möjligt. Utskottet anser att ett villkor för understöd bör vara att vandringshinder elimineras när det är möjligt till skäliga kostnader.

Det är också viktigt att staten även framöver har finansiering för att stödja och främja projekt för att restaurera småvatten. Statsförvaltningen bör ha resurser för att upprätthålla och utveckla denna typ av expertis och genom olika projekt främja möjligheterna för fiskvandring. Exempelvis inom Ijo älvs avrinningsområde inleddes 2016 ett treårigt projekt för att utreda vandringshinder för fisken i åarna och älvarna. Området bedöms inrymma hundratals vandringshinder som förorsakas av vägtrummor och brokonstruktioner. Ett av projektets syften är att utarbeta riksomfattande anvisningar för byggandet av trummor. Projektet finansieras av miljöministeriet och Forststyrelsens naturtjänster.

I 74 § 3 mom. i lagförslaget sägs att den myndighet som avses i 6 § 2 mom. i naturvårdslagen, det vill säga efter landskapsreformen statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsmyndighet (Luova), är sakägare i en förrättning av enskild väg när vägen leds i närheten av ett område som ingår i nätverket Natura 2000 eller något annat område med särskilda naturvärden. Myndigheten är sakägare också i andra förrättningar som hänför sig till det intresse den bevakar, som till exempel byggande av vägtrummor som eventuellt stör fiskvandringen i bäckar eller åar. Utskottet vill betona att fiskerimyndigheten inom NTM-centralen som bevakar allmänna fiskeriintressen och i fortsättningen landskapet som bevakare av allmänna fiskeriintressen på motsvarande sätt är sakägare. Utskottet konstaterar att laglighetskontrollen av såväl naturvårdslagen som vattenlagen enligt för-

slaget till landskapsreform övergår till Luova. Enligt den kompletterande propositionen åligger dessa uppgifter 2019 närings-, trafik- och miljöcentralerna som hittills och övergår till Luova från ingången av 2020. Utskottet menar att i fortsättningen bör också öppnandet av olika organisationers rätt att delta och överklaga granskas åtminstone begränsat för att säkerställa att de aspekter som behövs för att skydda naturvärden blir beaktade.

Utskottet understryker att vid alla projekt för att bygga och underhålla vägar bör det ombesörjas att miljön inte förorsakas onödig skada. Exempelvis beviljandet av understöd bör styras åtminstone genom anvisningar från Trafikverket så att reparation av vägtrummor som förhindrar fiskvandring beaktas särskilt när understöden fördelas. Genom talkoarbete eller i samband med andra underhållsarbeten är det ofta möjligt att även med blygsamma kostnader få till stånd betydande förbättringar för att minska vandringshindren. En viktig roll för restaureringen av småvatten har dels delägarlagen och fiskeområdena (från och med början av 2019 fiskeriområden), dels olika frivilliga vattenvårdsorganisationer såsom delegationer, stiftelser, medborgarorganisationer och skyddsföreningar.

Rådgivning och utbildning

Ansvaret för rådgivning och stödtjänster i fråga om enskilda vägar ligger mer än förr hos vägföreningar och lokala aktörer. Genom propositionen övergår tvistemål som gäller enskilda vägar till fastighetsbildningsförrättningar och klandertalan till tingsrätterna. Med tanke på hanteringen av kostnader är det mycket viktigt att en så stor del av tvisterna som möjligt kan avgöras genom medlingsförfarande med stöd av vägföreningarna. Utskottet vill inskärpa att staten bör delta i att ordna rådgivning och stöd för vägföreningarnas verksamhet för att främja att lagen kan tillämpas smidigt och att konfliktsituationer kan lösas.

Behovet av rådgivning och utbildning är särskilt viktigt för att beakta de miljöaspekter som togs upp ovan, i synnerhet att minska och avlägsna hinder för fiskvandring och för att genomföra allemansrätten fullt ut även när en väg är spärrad med en bom.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att kommunikationsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande MiUU 10/2018 rd

Helsingfors 21.3.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst (delvis)
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Petri Honkonen cent
medlem Susanna Huovinen sd (delvis)
medlem Olli Immonen saf (delvis)
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä blå
medlem Veera Ruoho saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
medlem Mirja Vehkaperä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.