

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (RP 251/2016 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande och till ekonomiutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- ekonomiutskottet EkUU 6/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- byggnadsråd Matti Vatiolo, miljöministeriet
- regeringssekreterare Mirka Saarela, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Sari Sontag, finansministeriet
- överinspektör Niina Riissanen, jord- och skogsbruksministeriet
- överinspektör Marketta Vuola, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Virve Haapajarvi, arbets- och näringsministeriet
- justitieråd, juris doktor Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- specialforskare Antti Rehunen, Finlands miljöcentral
- chef för enheten för natur- och områdesanvändning Irma Mononen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Karelen
- chefsjurist Ulla Hurmeranta, Finlands Kommunförbund
- chef för markanvändnings- och trafikfrågor, vicehäradshövding Tiina Pasuri, Helsingforsregionens handelskammare
- ombudsman Matti Räisänen, Finsk Handel rf
- jurist Leena Penttinen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- direktör Markku Vaario, Metsänhoitoyhdistys Etelä-Karjala ry
- jurist Tiina Vyyryläinen, Finlands Dagligvaruhandel rf
- direktör för Hembyggnadsindustrin rf Anu Kärkkäinen, Byggnadsindustrin RT rf
- jurist, verksamhetsledare för Suomen Kauppakeskuyhdistys ry Johanna Aho, RAKLI ry
- miljöjurist Pasi Kallio, Finlands naturskyddsförbund rf.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- konsult Matti Karhula, Konsultointi Karhulat Oy
- Citycon Oyj
- Lidl Suomi Ky.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att markanvändnings- och bygglagen ändras. Med ändringarna genomförs åtgärder för smidigare planläggning och tillstånd för byggande enligt regeringsprogrammet. Syftet med ändringarna är att minska regleringen i anslutning till planläggning och byggande, att öka möjligheterna när det gäller byggande samt att främja näringslivets verksamhetsbetingelser och utvecklingen av en effektiv konkurrens.

Enligt propositionen ska användningen av generalplaner som grund för bygglov ökas, bestämmelserna om särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering preciseras, byggande i anslutning till jord- och skogsbruk göras smidigare och avgöranden som gäller planeringsbehov ska vara möjliga även områdesvis. Detaljplanläggningen underlättas och görs smidigare genom att det blir möjligt att utarbeta ändringar av detaljplanen även etappvis och att detaljplaner ska kunna utarbetas eller ändras av grundad anledning utan styrande inverkan av en generalplan när det gäller områden där generalplanen är uppenbart föråldrad. Kommunernas möjligheter att i byggnadsordningen besluta om möjligheterna att ändra användningsändamålet för fritidsbostäder ökas. Tillämpningsområdet för tillstånd för miljöåtgärder begränsas.

Det föreslås att närings-, trafik- och miljöcentralernas styrningsuppgift gällande planeringen av områdesanvändningen och anordnandet av byggnadsväsendet inom kommunerna ska slopas och att deras besvär rätt ska begränsas till ärenden som har betydande verkningar på riks- och landskapsnivå. Antalet samråd mellan myndigheterna minskas när det gäller planläggningen.

I propositionen föreslås det att gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter höjs från 2 000 till 4 000 kvadratmeter våningsyta och att skyldigheten att ange maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter i de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner slopas. Dessutom slopas skyldigheten att beakta enhetens art när en stor detaljhandelsenhet förläggs någon annanstans än till ett centrumområde. En stor detaljhandelsenhet ska fortfarande i första hand förläggas till ett centrumområde. En stor enhet kan emellertid också placeras någon annanstans under förutsättning att tillgängligheten till enhetens tjänster beaktas som grund för placeringen. Dessutom föreslås det att det preciserade bemyndigande som finns i bestämmelserna om detaljhandeln om att det i en detaljplan får utfärdas detaljplanebestämmelser som gäller en enhets art och storlek upphävs.

Avsikten är att lagen ska träda i kraft den 1 april 2017.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen innehåller flera typer av ändringsförslag vars syfte är att öka smidigheten och minska regleringen i anslutning till planläggning och byggande, att öka möjligheterna till byggande och att främja näringslivets verksamhetsbetingelser och utvecklingen av en effektiv konkurrens. Förslagen är baserade på skrivningarna i statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram.

Miljöutskottet anser att ändringsförslagen går i rätt riktning och kan stödjas. Huvuddelen av förslagen har rätt blygsamma effekter, men sammantaget förverkligar de målet om smidigare tillståndsförfaranden. De ändringsförslag som gäller stora detaljhandelsenheter har uppenbart större effekter.

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen och tillstyrker lagförslaget, men med anmärkningarna och ändringarna nedan.

Närings-, trafik- och miljöcentralernas roll

Propositionens mål är att närings-, trafik- och miljöcentralernas roll ska ändras och få större betoning på nationellt betydelsefulla frågor. I fortsättningen ska de inte längre styra kommunernas områdesanvändning eller byggnadsväsende när styrningsbefogenheterna föreslås bli slojade i lagens 18 §. Behovet av samråd mellan myndigheterna i fråga om general- och detaljplaner ska begränsas så att samråd i fortsättningen är obligatoriskt endast i fråga om sådana planer som gäller ärenden med verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå eller som är viktiga med avseende på de statliga myndigheternas genomförandeskyldighet. Samtidigt begränsas NTM-centralernas tillsynsrätt analogt. Dessutom begränsas NTM-centralernas besvär rätt genom ändringsförslagen i propositionen till att endast gälla avgöranden där verkningarna är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå.

Utskottet konstaterar att riksdagen för närvarande behandlar en proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården. När den genomförs upphör NTM-centralerna, och deras uppgifter överförs delvis till kommunerna och delvis till landskapsnivån. Den begränsade besvär rätten kommer således sannolikt att gälla under en mycket kort tid vilket reducerar dess praktiska betydelse.

Utskottet vill betona att regleringen av rätten att delta och överklaga är en viktig del av planeringssystemet i markanvändnings- och bygglagen. Hit hör också regleringen om hur detaljplaner godkänns i kommuner. Detaljplanen godkänns i allmänhet av kommunfullmäktige. Fullmäktiges beslutanderätt kan dock i en instruktion överföras på kommunstyrelsen eller en nämnd. I 52 § i propositionen utvidgas möjligheten till överföring till att också gälla planer som har betydande verkningar. Utskottet anser att kommunerna som utgångspunkt bör eftersträva maximal insyn i planläggningen.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

Generalplanens rättsverkan

Det centrala i plansystemet i markanvändnings- och bygglagen är att funktionerna och de inbördes relationerna för olika planformer definieras så att varje planform har en tydlig roll som del i planläggningssystemet som helhet. Generalplanen planerar allmänt markanvändningen för hela kommunen eller en omfattande del av den och detaljplanen styr byggprojekt och den detaljerade planeringen av ett begränsat område. Plansystemet är hierarkiskt: vill man ändra detaljplanen i strid med generalplanen måste generalplanen och i vissa fall också landskapsplanen ändras. Det händer oftare ju mer detaljerade de generella planerna är. Situationen påverkas också av hur strikt styreffekten på de mer detaljerade planerna tolkas. Om generalplanen måste ändras, kan det innebära en betydande fördröjning för genomförandet av detaljplanen.

Möjligheten att direkt använda en generalplan för att styra byggandet har utvecklats under den tid markanvändnings- och bygglagen har varit i kraft. Ursprungligen kunde generalplanen användas direkt som grund för bygglov på strandzoner och under vissa förutsättningar på områden i behov av planering. Därefter har användning av generalplanen till att direkt styra byggandet utvecklats i byområden (MBL 44 §) 2009 och vid byggande av vindkraftverk (MBL 77a §) 2011.

I propositionen föreslås en ökad användning av generalplaner som grund för bygglov. Enligt den föreslagna 44 § ska generalplanen kunna utgöra grund för beviljande av bygglov även för andra byggnader än bostadshus med högst två bostäder. Bestämmelsen kan inte gälla ett område där behovet av att styra markanvändningen kräver att en detaljplan utarbetas. I paragrafen stryks ändå villkoret att begränsningen endast får gälla ett byområde där det inte finns ett stort behov av byggande. Utskottet ser ändringen som befogad: den nuvarande begränsningen har lett till att generalplanen inte har kunnat användas för direkt styrning av byggandet i sådana områden som hör till en stadsregion, men som inte ingår i en detaljplan, och för vilka det inte är ändamålsenligt att utarbeta en detaljplan. För att främja en planmässig områdesanvändning är det ändamålsenligt att tillåta att generalplanen används i större omfattning även för dessa områden.

Enligt det nya 2 mom. i lagförslagets 50 § kan en detaljplan utarbetas också etappvis, exempelvis i fråga om en viss del. Det kan till exempel gälla ändringar av användningsändamålet eller utökad byggrätt. Genom ändringen blir detaljplaneringen mer flexibel och snabbare eftersom en etappvis genomförd planläggning är mer begränsad och därmed ibland snabbare. Möjligheten gäller i dag endast landskaps- och generalplaner; utskottet ser det som motiverat att utvidga möjligheten också till detaljplaner.

Enligt 42 § i propositionen får detaljplanen av grundad anledning utarbetas eller innehållet i den ändras med avvikelse från generalplanen, om generalplanen är uppenbart föråldrad. I så fall ska det emellertid ses till att detaljplanen anpassas till generalplanen som helhet, och det som föreskrivs i 39 § om kraven på generalplanens innehåll ska beaktas.

Utskottet konstaterar att större smidighet i fråga om en föråldrad generalplans styrande inverkan i grunden innebär avvikelser från systematiken i markanvändnings- och bygglagen. Som det konstateras i propositionen (s. 32) förbättrar en ökad smidighet i viss mån möjligheterna för de myndigheter som ansvarar för utarbetandet av kommunernas planer att organisera utarbetandet och ändringen av general- och detaljplaner på ett sätt som är rationellt med tanke på helheten. Men å

Betänkande MiUB 2/2017 rd

andra sidan kan generalplanens betydelse för det övergripande styrandet av markanvändningen minska, och tolkningarna i anslutning till en ändring kan också öka antalet besvär som anförs över detaljplanerna.

Enligt en utvärdering 2013 av markanvändnings- och bygglagen¹ fungerade lagen vid tidpunkten relativt väl, men särskild utveckling ansågs behövas i fråga om omfattande och strategisk generalplanering. En betydande del av generalplanerna utarbetas för rätt begränsade områden. Det görs upp relativt få generalplaner för hela kommuner eller större områden eftersom förfarandena upplevs som tungrodda. I områdesanvändningen behövs därför rambestämmelser för utvecklingsprinciper och förbehåll där man ännu inte alltför konkret tar itu med detaljer utan visar riktningen för fortsatta val. Olägenheter kan lindras om de allmänt hållna planerna inte är alltför detaljerade, om man ser till att planerna är tidsenliga och om förestående ändringsbehov identifieras i tid. Det ansågs också viktigt att på olika sätt försnabba planprocesserna genom att utveckla handlingssätten.

Förfarandena kring att utarbeta och ändra planer kan i sig vara flexibla, men i praktiken upplevs de som tungrodda. Därför finns det också ett behov av liknande förfaranden som de som gäller för avgörande om planeringsbehov eller undantagsbeslut i lägen där en enskild tillståndsprövning räcker också för att behandla miljömässiga och planmässiga villkor. Balansen mellan dessa är viktig för att planläggningssystemet ska förbli tillräckligt flexibelt och dessutom tillåta en tillräcklig planmässighet.

Totalrevideringen av markanvändnings- och bygglagen

Med hänvisning till vad som sagts ovan och vid utfrågningen av sakkunniga vill utskottet betona att systemet bakom markanvändnings- och bygglagen behöver en total översyn; lagen anses ha blivit otidsenlig. Den totala översynen behövs uppenbart också för att lagens funktion har förbättrats genom enskilda ändringar av vilka en del avviker från lagens ursprungliga systematik. Också den aktuella landskapsreformen och diversifieringen av regionerna i allmänhet ändrar omvärlden och det behövs flexibla strukturer som lämpar sig för olika situationer. Utskottet ser det som viktigt att också den helhet som gäller rätten att delta och överklaga ses över grundligt vid totalrevideringen med beaktande av den nya förvaltningsstrukturen.

Utskottet konstaterar att miljöministeriet har inlett en process med sikte på totalrevideringen genom att öppna en webbenkät om planering av områdesanvändningen i framtiden. Det är en del av en omfattande helhet där man sammanställer ett behövligt faktaunderlag för totalrevideringen av markanvändnings- och bygglagen. Målet är att under innevarande regeringsperiod ta fram en entydig syn på principerna för reformen. Utskottet menar att strukturerna för planeringen av områdesanvändning och den nuvarande planhierarkins funktion och utvecklingsbehov bör granskas förutsättningslöst och med beaktande av samhällsutvecklingen.

¹ Maankäyttö- ja rakennuslain vuoden 2013 toimivuusarvioinnin loppuraportti, Suomen Ympäristö 1/2014

Betänkande MiUB 2/2017 rd

Ändring av användningsändamålet för ett fritidsbostadshus till permanent boende

I propositionen föreslås att en ny 129 a § fogas till markanvändnings- och bygglagen, där det föreskrivs om kommunernas möjlighet att i byggnadsordningen fastställa områden där ändring av en fritidsbostads användningsändamål till permanent boende kan avgöras direkt genom bygglov. Enligt det föreslagna 1 mom. kan kommunen i byggnadsordningen ange områden där det inte krävs ett undantagsbeslut eller avgörande som gäller planeringsbehov innan bygglov kan beviljas då en fritidsbostad ska ändras så att den tas i bruk för permanent boende. I byggnadsordningen kan kommunen enligt förslaget också fastställa villkor för att ändra en fritidsbostads användningsändamål. Villkoren kan till exempel gälla byggplatsens storlek eller avloppsvattenhanteringen. En bestämmelse i byggnadsordningen kan gälla enbart ändringar av användningsändamålet för befintliga fritidsbostäder men den kan inte möjliggöra byggande av nya bostadshus utan undantagsbeslut eller avgörande som gäller planeringsbehov.

I 17 kap. i markanvändnings- och bygglagen föreskrivs om tekniska krav på så sätt att också när byggnader ändras eller repareras eller deras användningsändamål ändras ska det ske så att byggnaden uppfyller de väsentliga tekniska krav som avses i 117 a—117 g §.

Utskottet stödjer ändringen men betonar att en bestämmelse i en byggnadsordning inte kan gälla de tekniska krav som har fastställts för bostadshus som är avsedda för permanent boende, eller undantag från dem. Om en fritidsbostad inte uppfyller de tekniska kraven och man vill avvika från dem, ska saken avgöras genom ett undantagsbeslut.

Utskottet anser att också den föreslagna lösningen i fråga om byggnadsordningens nya roll är godtagbar: det ger en tillräcklig planmässighet, och utgångspunkten är kommunens prövning i fråga om att definiera de områden där ändring av användningsändamålet till permanent boende kan tillåtas. Eftersom kommunen blir skyldig att ordna tjänster i anslutning till permanent boende måste prövningen baseras på tillräcklig planering. Att använda byggnadsordningen som grund för prövning avviker principiellt från strukturen i planläggningssystemet. Också här behövs nya strukturella lösningar som motsvarar dagens krav och fungerar systematiskt och samtidigt tillräckligt flexibelt. Det bör vägas in i samband med totalreformen av markanvändnings- och bygglagen.

Att installera och bygga solpaneler och solfångare

I 126 a § 1 mom. i propositionen föreslås under tillståndspliktiga åtgärder en ny punkt 13 om installation eller byggande av solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön. När det gäller solpaneler och solfångare behövs åtgärdstillstånd alltså i princip endast då det är fråga om installation eller byggande av solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön.

Eftersom förteckningen över åtgärder som kräver åtgärdstillstånd inte för närvarande nämner solpaneler och solfångare, fastställs tillståndsplikten i fråga om dem enbart utifrån 125 och 126 § i markanvändnings- och bygglagen. Det finns olika tolkningar kommunerna emellan av när solpaneler och solfångare kräver tillstånd. Kommunerna har dessutom i varierande utsträckning be-

Betänkande MiUB 2/2017 rd

stämt i sina byggnadsordningar att anmälningsförfarandet ska tillämpas på installation och byggande av solpaneler och solfångare.

Installationen eller byggandet av solpaneler eller solfångare kan kräva åtgärdstillstånd till exempel om det är fråga om en byggnad eller byggplats som är belägen på ett område som är värdefullt med tanke på dess byggnadshistoria, stadsbilden eller landskapet. Sådana områden är bland annat områden med byggda kulturmiljöer av riksintresse. Även ändringar som gäller fasaden eller taket på en skyddad byggnad kräver i allmänhet tillstånd.

Utskottet anser att den föreslagna ändringen behövs för att främja användningen av solpaneler och solfångare och för att göra förfarandena smidigare. Utskottet vill understryka att regleringens syfte är att åtgärdstillstånd i huvudsak inte ska behövas för vanliga småskaliga paneler eller solfångare som i allmänhet placeras på taket på enskilda hus. Storleken av solpaneler och solfångare kan ändå variera från mycket små projekt för enskilda hus till stora kraftverksområden, och därför varierar också behovet av tillstånd.

Kommunen kan också enligt 126 a§ 3 mom. föreskriva att det i kommunen eller en del av kommunen inte behövs åtgärdstillstånd för att till exempel installera solpaneler eller solfångare om åtgärden kan betraktas som ringa. Utskottet framhåller att för att installationen av solpaneler och solfångare ska gå smidigare bör kommunen i byggnadsordningen överväga att definiera de områden där betydande konsekvenser för stadsbilden kan uppstå. Samtidigt kan sedvanliga lösningar för enskilda hus i praktiken befrias från prövningsförfarandet. Analogt kan det rekommenderas att borring av jordvärmebrunnar ska hänföras till anmälningsförfarande i alla områden där åtgärdstillstånd inte tillför mervärde. Huvudsaken är i allmänhet att kommunerna blir underrättade om var jordvärmebrunnar är belägna.

Tillstånd för miljöåtgärder

I 128 § 1 mom. i propositionen föreslås att förteckningen i 1 mom. över situationer där det krävs tillstånd för miljöåtgärder ändras. Kravet på tillstånd för miljöåtgärder på stranddetaljplaneområden föreslås bli begränsat på så sätt att tillstånd för miljöåtgärder på stranddetaljplaneområden endast krävs om så bestäms i planen.

På ett generalplaneområde föreslås tillstånd för miljöåtgärder bli ändrat så att det inte kan utfärdas för skogsavverkning jämte skogsbruksåtgärder på ett område som har anvisats som jord- och skogsbruksdominerat område. Med jord- och skogsbruksdominerat område avses områdesreserveringar i generalplanen som har en beteckning som börjar med bokstaven M. I sådana områden är det inte möjligt att föra in sådana raster-, objekt- eller linjebeteckningar som är förenade med krav på tillstånd för miljöåtgärder. Det handlar i praktiken om MU-områden (jord- och skogsbruksdominerade områden med särskilt behov av att styra friluftslivet) och MY-områden (jord- och skogsbruksdominerade områden med särskilda miljövärden). Bestämmelsen tillämpas bara på planer som har godkänts efter att lagen trätt i kraft.

Utskottet konstaterar att förfarandet med tillstånd för miljöåtgärder behöver ändras: det har sällan varit till nytta utan snarare upplevts som onödig byråkrati. Tillståndet har beviljats om inte åtgärden har ansetts försvåra användningen av området för det ändamål som reserverats i planen eller

Betänkande MiUB 2/2017 rd

förstöra stads- eller landskapsbilden. I praktiken har tillståndet alltid beviljats — det har inte inneburit förbud mot avverkning — och att slopa det betyder således inte någon väsentlig ändring i hanteringen av skogar.

Utskottet konstaterar att det fortfarande går att ställa upp begränsningar i generalplanen genom skyddsbestämmelser. Om ett område exempelvis ska skyddas på grund av landskapsbilden eller naturvärdena, kan behövliga bestämmelser utfärdas i generalplanen. Skyddsbestämmelserna kan gälla mycket olikartade ärenden i anknytning till skydd för kulturmiljö, landskapsbild eller naturmiljö. Bestämmelserna ska ha en tydlig grund, och de kan endast gälla begränsade områden med relativt liten areal. Det går således fortfarande att i generalplaner genom planbestämmelser begränsa exempelvis luckhuggning på grunder relaterade till skydd av landskapet och för att ta hänsyn till rekreationsanvändning. Eftersom skyddsbestämmelserna i generalplanen inte inkluderar skyldighet till inlösning eller korrigerande, bör de vara skäliga för markägaren. Genom en generalplanebestämmelse kan det till exempel bestämmas att förnyelseavverkning ska begränsas enligt de naturliga konturerna så att för landskapet värdefulla särdrag som ska bevaras inte äventyras.

På stranddetaljplaneområden och generalplaneområden, med undantag således för M-områden som anvisas som jord- och skogsbruksdominerat område, krävs tillstånd för miljöåtgärder fortfarande om det krävs i vederbörande plan. Bestämmelsen i 128 § 2 mom. om att tillstånd inte behövs för åtgärder med ringa verkningar förblir oförändrad. Utskottet understryker att åtgärder med ringa verkningar avser exempelvis vård av plantbestånd, beståndsvårdande avverkning och reparation av skador förorsakade av storm och insekter, överhuvudtaget åtgärder vars effekter på landskapet är obetydliga.

Utskottet konstaterar att vid skogsbruksåtgärder ska kraven i skogslagen iakttagas, såsom anmälningskyldighet om avverkning, det vill säga anmälan om användning av skog, förnyelseskyldighet vid förnyelseavverkning och bestämmelserna om minimimängden utvecklingsdugligt trädbestånd vid beståndsvårdande avverkning. Skogslagen tillämpas inte på skyddsområden och på områden som omfattas av en generalplan med rättsverkningar, med undantag för områden som har anvisats för jord- och skogsbruk (M) eller för rekreationsanvändning (V). Exempelvis på M- och V-märkta områden tillämpas skogslagen således fullt ut.

Utskottet framhåller i sammanhanget också att skogsvården har utvecklats betydligt under de senaste åren, och rekommendationerna för skogsvård innehåller mer anvisningar än förr om att vid avverkning beakta konsekvenserna för landskapet och andra konsekvenser särskilt i randområdena kring tätorterna. Rekommendationerna för skogsvård² ger anvisningar för ett sätt att hantera skog som är ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturellt hållbart.

Rekommendationerna betonar att valen inom skogsanvändning påverkar landskapet. De största förändringarna orsakas av förnyelseavverkningar. Deras effekter kan lindras genom situationsan-

2 Saaristo, L. & Vanhatalo, K. (toim.) 2015. Metsänhoidon suositukset talousmetsien luonnonhoitoon, työopas. Tapion julkaisuja. www.metsanhoitosuosituks.fi. Metsänhoidon suositukset on toimijoiden yhdessä laatima vapaaehtoisesti noudatettava ohje metsänhoidon perusteista ja menetelmistä. Suosituksissa tuodaan myös esiin hyviä toimintatapoja tilanteisiin, joissa metsänomistaja haluaa puuntuotannon rinnalla erityisesti painottaa luonnonarvojen lisäämistä tai esimerkiksi maisemaan, riistaan tai virkistyskäyttöön liittyviä hyötyjä.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

passad avverkning, avgränsning av avverkningsytan, oavverkade mellanområden och utplacering av naturvårdsträd. Landskapsvårdens betydelse framhävs också i generalplaneområden och detaljplaneområden. När man planerar åtgärder är det viktigt att utreda om hanteringen av skog i planområdet inkluderar krav på landskapet. Rekommendationerna betonar att en olikåldrig skog huvudsakligen behåller trädbeståndet varvid åtgärden inte förorsakar så stor förändring i landskapet. Vid vård av en likåldrig skog kan landskapet beaktas genom att avgränsa behandlingsområdet, lämna kvar enskilda naturvårdsträd och grupper av sådana träd och exempelvis viltbuskage och genom att bevara variationen av träslag och bearbeta marken så lite som möjligt.

Utskottet konstaterar ytterligare att skogsbioekonomin växer starkt och att ett av målen i regeringsprogrammet är att öka användningen av virke med 15 miljoner kubikmeter. Utskottet menar att när avverkningarna ökar, bör det granskas om regleringen av landskapsskyddet är tillräcklig, också i samband med totalreformen av markanvändnings- och bygglagen.

Bestämmelserna om detaljhandel

Enligt propositionen höjs storleksgränsen för stora detaljhandelsenheter från 2 000 till 4 000 kvadratmeter våningsyta. I landskapsplanen ska detaljhandelns maximala dimensionering anges bara utanför centrumområden.

Stora detaljhandelsenheter ska primärt placeras i centrumområden. Om tjänsternas tillgänglighet kan garanteras, kan en stor enhet ändå placeras också på annat ställe. Om en stor enhet placeras utanför centrum, behöver planläggningen inte längre ta hänsyn till vilken typ av affär det gäller.

I 54 § (Krav på detaljplanens innehåll) och 57 § (Detaljplanebestämmelser) i markanvändnings- och bygglagen finns allmänna bestämmelser om detaljplaner som har preciserats i fråga om affärer i lagens 71 e §. I propositionen föreslås att preciseringarna om affärer i 71 e § ska upphävas. Enligt paragrafen som ska upphävas kan detaljplanebestämmelserna utöver vad som bestäms i 57 § gälla en detaljhandelsaffärs art och storlek, om detta behövs med tanke på tillgången till handelns tjänster.

I detaljmotiven till upphävandet av lagens 71 e § konstateras följande: Innehållskraven för en detaljplan kan dock alltså förutsätta att det i detaljplanen även behandlas frågor i anknytning till handelns art och storlek till exempel för att trygga tillgängligheten till dagligvaruhandelns tjänster och utvecklingen av en effektiv konkurrens.

Utskottet konstaterar att propositionen baserar sig på en skrivning i regeringsprogrammet enligt vilken affärens art som placeringsgrund ska slopas. Propositionens syfte är således att när 71 e § har blivit upphävd, ska bestämmelser som gäller affärens art och storlek inte användas.

Men miljöutskottet finner det problematiskt att 71 e § stryks och att det samtidigt i bestämmelsens motiv sägs att det i fortsättningen går att förfara på samma sätt utifrån 54 och 57 §. Att stryka paragrafen står således delvis i strid med detaljmotiven. Också ekonomiutskottet har i sitt utlåtande sett det som viktigt att stryka de bestämmelser enligt vilka det i detaljplanen kan meddelas föreskrifter om en affärs art och storlek.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

Utskottet konstaterar att situationen inte är juridiskt okomplicerad eftersom bestämmelserna om affärens art är möjliga som en del av innehållskraven för en detaljplan, som en del av helheten och med beaktande av lagens alla övriga mål och som den nyaste av dem den till lagen fogade skyldigheten att främja också förutsättningarna för en fungerande konkurrens. Utskottet understryker därför att vid tolkningen av lagen ska följande beaktas.

Enligt 54 § 2 mom., som gäller krav på detaljplanens innehåll, ska detaljplanen utarbetas så att det skapas förutsättningar för en hälsosam, trygg och trivsam livsmiljö, för regional tillgång till service och för reglering av trafiken. För att detaljplanen ska vara lagenlig ska den uppfylla de lagfästa kraven på innehåll. På denna grundval kan det exempelvis i ett bostadsområde som ska detaljplaneras vara nödvändigt att anvisa tomter särskilt för dagligvaruhandelns behov för att kunna trygga tjänsternas regionala tillgänglighet enligt innehållskraven. Om affärens art, exempelvis dagligvaruhandel, inte kan fastställas i detaljplanen, kan andra arter av affärer placera sig på tomt och på så sätt äventyras ordnandet av de affärstjänster som invånarna behöver.

Å andra sidan kan man i planen anvisa ett visst område för affärsfunktioner helt och hållet för utrymmeskrävande handel, det vill säga annat än dagligvaruhandel, trots att också en dagligvaruhandel i området kunde vara ändamålsenlig såväl med tanke på den regionala tillgången till service, regleringen av trafiken och konkurrensvillkoren och den faktiska placeringen i högre grad än förr kunde avgöras av aktörerna. Liksom ekonomiutskottet framhåller i sitt utlåtande leder en reglering enligt den aktuella propositionen utvecklingen i en riktning där affärsaktörerna får rum för friare överväganden. Balansgången mellan myndighetsstyrning och att tillåta fri aktivitet på marknaden är tidvis svår. Genom planläggning bör man kunna styra utvecklingen av samhällsstrukturen över tidens och de aktuella aktörernas behov: besluten om markanvändning definierar och avgränsar beslutsfattandet för en lång tid framåt. Men ekonomiutskottet bedömer att propositionen inverkar positivt på företagets investeringsmöjligheter, främjar rättvisa konkurrensbetingelser och på så sätt gynnar butikskunderna.

Miljöutskottet påpekar att markanvändnings- och bygglagen ändrades 2014 genom att målen för områdesplanering i 5 § kompletterades med målet att främja näringslivets verksamhetsbetingelser och utvecklingen av en fungerande konkurrens. Med fungerande konkurrens kan i sammanhanget avses att det inom branschen råder näringsfrihet och det finns flera sinsemellan konkurrerande företag som har likvärdiga omvärldsvillkor och att det inte finns ogrundade hinder för att komma in i eller lämna branschen eller verka i den. Enligt propositionens detaljmotiv betonar tillfogandet av målet om utveckling av en fungerande konkurrens i en bestämmelse som ska tillämpas på alla plannivåer beaktandet av näringslivets konkurrensfrågor som en av de centrala frågorna som ska främjas vid planläggningen. Paragrafens syfte är att anvisa företagen kvalitativt och kvantitativt tillräckliga etableringsställen. Exempelvis ska företag inom handeln anvisas tillräckligt med områden så att det vid sidan av eventuella tilläggsenheter och utvidgningar för nuvarande grupperingar inom handeln också finns tillräckligt med trovärdiga etableringsplatser för nuvarande mindre aktörer och möjliga nya aktörer i branschen (RP 334/2014 rd — MiUB 19/2014 rd).

I motiven till 51 § (behovet av att utarbeta detaljplan) som också ändrades i sammanhanget understryks att målet med att betona konkurrensperspektivet är att främja ett tillräckligt och mångsidigt tomtutbud i kommunen samt att förutse och planera kommande tomtbehov. Det är för att genomföra målet viktigt att inledande av detaljplanering inte endast uppfattas som planläggning

Betänkande MiUB 2/2017 rd

av ett nytt område, utan också som utveckling av ett område som redan är detaljplanerat. Målet är dessutom att främja flexibla planlösningar som lämnar alternativ för genomförandet.

Med hänvisning till det som står ovan vill utskottet betona att den lättare styrningen av affärens art genom att stryka 71 e § innebär att i praktiken ska den ovannämnda konkurrensaspekten också beaktas, och det faller mer än förr på affärens eget avgörande var den etablerar sig när de allmänna förbehållen uppfylls, och det bestäms inte schablonmässigt om affärens art som förr. Det är exempelvis uppenbart att en dagligvaruaffär inte etablerar sig på en anvisad tomt om affären inte räknar med framgång. Kommunen kan således inte i slutändan bestämma det tjänsteutbud som uppstår, utan endast skapa förutsättningar för det. Den nya regleringen tillämpas i princip på planer som utarbetas efter att lagen trätt i kraft, men lagändringen bör beaktas också i fråga om existerande planer så att kommunerna svarar på behov av planjustering så snabbt som möjligt eller på det sätt som avses i lagändringen förhåller sig mer flexibel än förr till att bevilja undantag och genuint beaktar de aspekter som hänför sig till att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens.

DETALJMOTIVERING

137 §. Särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering. Lagförslaget 137 § 2 mom. föreslås bli ändrat genom att utvidga den gällande regleringen av ekonomibyggnader som hör till en befintlig bostad eller lantgård till att också gälla byggnader som hör till ett landsbygdsföretag och som behövs för bedrivande av jord- och skogsbruk. Sådana är exempelvis produktions- och förrådsbyggnader som används i jordbruk, djurstallar, skydd för de maskiner som används vid skogsbruk och byggnader som behövs vid torkning och lagring av trä. Att utvidga bestämmelsen är befogat, anser utskottet. Den gällande bestämmelsen är nämligen snävare än regleringen av strandområden i behov av planering, där behovet av planering inte gäller sådant byggande som behövs för att bedriva jord- eller skogsbruk eller fiskeri.

Eftersom företagsverksamheten på landsbygden genomgår en kraftig omvälvning och är mångsidigare än förr, föreslår utskottet att bestämmelsen justeras ytterligare enligt de aktuella behoven så att tillämpningsområdet också omfattar andra byggnader som behövs för att bedriva binäringsar. Ett exempel kan vara frukostpension i samband med lantgården, då det behövs en separat byggnad för nattgäster.

Utskottet föreslår att 137 § 2 mom. ändras så att en hänvisning till binäring fogas till omnämnandet av bedrivande av jord- och skogsbruk. Med binäring avses en näringsverksamhet som bedrivs vid sidan av jord- och skogsbruk i nära samband med det, såsom verksamhet i anknytning till agroturism, hästhållning eller kretsloppsekonomi. Tillämpningsområdet behöver utvidgas eftersom traditionellt jord- och skogsbruk numera ofta behöver inkomster från binäringsar för att verksamheten alls ska kunna fortsätta.

Utskottet vill förtydliga att det behövs bygglov som vanligt för en byggnad som avses i punkten, men det behöver inte övervägas några särskilda villkor för beviljandet av bygglov, utan rätten att bygga finns. Momentets hänvisning ”Trots vad som föreskrivs i 1 mom.” hänvisar som helhet till

Betänkande MiUB 2/2017 rd

prövningen av dessa villkor, och inte till att det skulle kunna förorsaka exempelvis sådan olägenhet för landskapet som avses i 3 punkten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 251/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 64, 71 e, 77 och 179 §, av dem 64 och 179 § sådana de lyder i lag 1589/2009 och 71 e § sådan den lyder i lag 319/2011,

ändras 18 §, 38 § 2 mom., 44 och 52 §, 55 § 3 och 4 mom., 57 § 1 mom., 66 § 2 mom., 71 a §, 71 b § 2 mom., 71 c § 1 mom., 126 a § 1 mom. 12 punkten samt 2 och 3 mom., 128 § 1 mom., 137 § 1 och 2 mom., 191 § 1 mom., 192 § 2 och 3 mom. och 193 §,

av dem 18 §, 38 § 2 mom., 66 § 2 mom., 191 § 1 mom. och 192 § 2 och 3 mom. sådana de lyder i lag 1589/2009, 44 § sådan den lyder i lagarna 1129/2008 och 134/2011, 55 § 4 mom. sådant det lyder i lag 1129/2008, 57 § 1 mom., 71 a §, 71 b § 2 mom. och 71 c § 1 mom. sådana de lyder i lag 319/2011, 126 a § 1 mom. 12 punkten samt 2 och 3 mom. sådana de lyder i lag 958/2012, 137 § 2 mom. sådant det lyder i lag 476/2004 och 193 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1589/2009, samt

fogas till 42 § ett nytt 4 mom., till 50 § ett nytt 2 mom., till 55 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1129/2008, ett nytt 5 mom., till 63 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1129/2008, ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., till 73 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., till 126 a § 1 mom., sådant det lyder i lag 958/2012, en ny 13 punkt samt till lagen nya 129 a och 137 a § som följer:

18 §

Närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter

Närings-, trafik- och miljöcentralen främjar regleringen av kommunens områdesplanering och byggnadsväsende.

Närings-, trafik- och miljöcentralen ska övervaka att ärenden som har verkningar som är riksomfattande och betydande på landskapsnivå beaktas vid planläggningen, byggandet och an-

Betänkande MiUB 2/2017 rd

nan områdesanvändning. Dessutom sköter närings-, trafik- och miljöcentralen de uppgifter som hör till den enligt 3 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (897/2009).

38 §

Förbud när generalplanen utarbetas

Byggförbud och åtgärdsbegränsning gäller högst fem år. Är planläggningen oavslutad, kan kommunen förlänga tiden med högst fem år och av särskilda skäl därefter med ytterligare högst fem år.

42 §

Generalplanens rättsverkningar för annan planering och för myndigheternas verksamhet

Om generalplanen är uppenbart föråldrad, får detaljplanen av grundad anledning utarbetas eller innehållet i den ändras med avvikelse från det som föreskrivs i 1 mom. I så fall ska det emellertid ses till att detaljplanen anpassas till generalplanen som helhet och ska det som föreskrivs i 39 § om kraven på generalplanens innehåll beaktas.

44 §

Användning av generalplanen som grund för bygglov

Bygglov för uppförande av en byggnad kan trots 137 § 1 mom. beviljas, om det i en generalplan med rättsverkningar särskilt bestäms att planen eller en del av den får användas som grund för beviljande av bygglov. En sådan bestämmelse kan inte gälla ett område där behovet av att styra markanvändningen kräver att en detaljplan utarbetas. En ytterligare förutsättning är att byggande och annan markanvändning på området styrs i tillräcklig omfattning genom generalplanen.

Bestämmelser om användning av generalplanen som grund för bygglov på strandområde finns i 72 § och som grund för bygglov för vindkraftverk i 77 a §.

50 §

Detaljplanens syfte

En ändring av en detaljplan kan utarbetas också etappvis.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

52 §

Godkännande av detaljplan

Detaljplanen godkänns av kommunfullmäktige. Fullmäktiges beslutanderätt kan i en instruktion överföras på kommunstyrelsen eller en nämnd.

55 §

Utformningen av detaljplanen

Till detaljplanen hör en beskrivning där den information som behövs för att bedöma planens mål, olika alternativ och deras konsekvenser samt grunderna för lösningarna presenteras.

I detaljplanen ska namnet på gator och andra allmänna områden och numret på kommundelar och kvarter anges. Namnen och numren kan också ändras genom ett separat beslut av kommunen på det sätt som bestäms om kommunens beslutsfattande i kommunallagen.

Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om utformningen av detaljplanen, den beskrivning som hör till detaljplanen och om hur uppgifter som ändrats genom ett separat beslut ska antecknas i planen.

57 §

Detaljplanebestämmelser

I detaljplanen kan utfärdas bestämmelser som med beaktande av planens syfte och de krav som ställs på planens innehåll behövs när detaljplaneområdet bebyggs eller annars används (*detaljplanebestämmelser*). Detaljplanebestämmelserna kan gälla också förhindrande eller begränsning av skadliga miljökonsekvenser.

63 §

Program för deltagande och bedömning

Det som föreskrivs i 1 mom. gäller inte ändringar av detaljplanen som är ringa till sina verkningar.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

66 §

Myndigheternas samråd

När det utarbetas en annan plan som gäller ärenden som har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå eller som är viktig med avseende på de statliga myndigheternas genomförandeskyldighet, ska kommunen hålla kontakt med närings-, trafik- och miljöcentralen. Närings-, trafik- och miljöcentralen och kommunen ska samråda i syfte att konstatera de riksomfattande mål, mål på landskapsnivå och övriga centrala mål som ansluter sig till utarbetandet av en sådan plan.

71 a §

Stora detaljhandelsenheter

Med en stor detaljhandelsenhet avses i denna lag en detaljhandelsaffär med över 4 000 kvadratmeter våningsyta.

71 b §

Särskilda krav på innehållet i en landskaps- och generalplan när det gäller stora detaljhandelsenheter

I en landskapsplan ska den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse anges. Maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter utanför de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner ska anges med tillräcklig exakthet.

71 c §

Placeringen av stora detaljhandelsenheter

En stor detaljhandelsenhet ska i första hand förläggas till ett centrumområde, om inte något annat läge är motiverat med hänsyn till tillgängligheten till detaljhandels tjänster.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

73 §

Särskilda krav på innehållet i en general- och detaljplan som gäller fritidsbebyggelse på strandområden

När en plan utarbetas för ett område som inbegriper ett befintligt byområde, tillämpas inte det som föreskrivs i 1 mom. 3 punkten inom byområdet, under förutsättning att det beaktas att det finns tillräckligt med områden som lämpar sig för rekreation.

18 kap.

Tillståndsplikt för byggande och andra åtgärder

126 a §

Tillståndspliktiga åtgärder

Åtgärdstillstånd enligt 126 § behövs för uppförande eller placering av konstruktioner, anläggningar och anordningar som inte betraktas som byggnader och för ändring av en byggnads exteriör eller utrymmen enligt följande:

12) borrhning av värmebrunnar som är avsedda för utnyttjande av jordvärme eller nedläggning av kollektorslingor när uppvärmningssystemet i en byggnad byts ut eller förnyas eller för att användas som källa för tilläggsvärme (*jordvärme*),

13) installation eller byggande av solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön.

Om en åtgärd enligt 1 mom. 1–10, 12 eller 13 punkten baserar sig på en plan med rättsverklighet, en gatuplan eller en godkänd vägplan enligt landsvägslagen eller lagen om allmänna vägar (243/1954) behövs det inte åtgärdstillstånd.

I byggnadsordningen får kommunen föreskriva att det i kommunen eller en del av kommunen inte behövs åtgärdstillstånd för en i 1 mom. 1–10, 12 eller 13 punkten avsedd åtgärd som kan betraktas som ringa.

128 §

Tillstånd för miljöåtgärder

Sådant jordbyggnadsarbete och sådan trädfällning eller någon annan härmed jämförbar åtgärd som förändrar landskapet får inte vidtas utan tillstånd (*åtgärdsbegränsning*)

- 1) på ett detaljplaneområde,
- 2) på ett stranddetaljplaneområde, om så bestäms i stranddetaljplanen,
- 3) på ett generalplaneområde, om så bestäms i generalplanen, med undantag för trädfällning på ett område som har anvisats som jord- och skogsbruksdominerat område i generalplanen, eller

Betänkande MiUB 2/2017 rd

4) på ett område där byggförbud enligt 53 § för utarbetande av detaljplan gäller eller för vilket byggförbud har utfärdats för utarbetande av generalplan eller ändring av generalplanen.

129 a §

Bestämmelser i en byggnadsordning om ändring av en fritidsbostads användningsändamål

Kommunen kan i byggnadsordningen ange de områden inom vilka det inte krävs ett undantagsbeslut eller avgörande som gäller planeringsbehov innan bygglov kan beviljas då en fritidsbostad ska ändras så att den tas i bruk för permanent boende och förutsättningarna för att sådana beslut eller avgöranden inte ska krävas.

En bestämmelse i en byggnadsordning kan gälla endast områden där en ändring av användningsändamålet inte har några betydande skadliga miljökonsekvenser eller andra betydande och skadliga konsekvenser.

137 §

Särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering

Utöver vad som annars föreskrivs om förutsättningarna för bygglov, förutsätter beviljande av bygglov på ett område enligt 16 § i behov av planering och för vilket detaljplan inte har godkänts att byggandet

1) inte förorsakar olägenheter med tanke på detaljplanläggningen, generalplanläggningen eller annan reglering av områdesanvändningen,

2) är lämpligt med tanke på skapande av samhällstekniska nät och trafikleder samt trafiksäkerheten och tillgängligheten till tjänster, och

3) är lämpligt med tanke på landskapet och inte försvårar bevarandet av särskilda natur- eller kulturmiljövärden eller tillgodoseendet av rekreationsbehoven.

Trots vad som föreskrivs i 1 mom. får en ekonomibyggnad som hör till en redan befintlig bostad eller lantgård uppföras, liksom en byggnad som behövs för bedrivande av jord- och skogsbruk **eller en binäring till det** och som hör till ett redan befintligt landsbygdsföretag. Trots vad som föreskrivs i 1 mom. kan bygglov beviljas också för renovering av en byggnad eller mindre utvidgning av ett bostadshus.

137 a §

Områdesvisa beslut om särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering

Om det för ett byområde eller något annat landsbygdsområde finns en generalplan med rättsverkningar som är i kraft, kan kommunen besluta om huruvida det finns sådana särskilda förutsättningar för bygglov som anges i 137 § 1 mom. för flera än en byggplats samtidigt. Ett sådant beslut kan fattas för ett område som i en generalplan med rättsverkningar har anvisats som byområde eller område som annars är lämpligt för byggande. Beslutet kan gälla i högst tio år.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

Områdesvisa beslut får inte leda till byggande som har betydande konsekvenser eller medföra betydande skadliga miljökonsekvenser eller andra betydande och skadliga konsekvenser.

När ett områdesvist beslut fattas ska bestämmelserna i 173 och 174 § om förfarandet vid undantag iakttas vid hörandet av dem som saken gäller och av myndigheterna samt i beslutet och vid meddelande om beslutet.

191 §

Besvär rätt i fråga om beslut som gäller godkännande av planer och byggnadsordningar

Utöver vad som i 137 § i kommunallagen föreskrivs om besvär rätt, har myndigheterna i ärenden som hör till deras verksamhetsområde rätt att överklaga ett beslut som gäller godkännande av en plan eller en byggnadsordning. Förbund på landskapsnivå och kommuner för vars område byggnadsordningen eller den markanvändning som anges i planen har konsekvenser har också besvär rätt.

192 §

Besvär rätt i fråga om beslut om bygglov och åtgärdsstillstånd samt om tillstånd för miljöåtgärder och rivningslov

Besvär rätt i fråga om beslut som gäller tillstånd för miljöåtgärder och rivningslov för en byggnad har

- 1) den vars rätt, skyldighet eller fördel beslutet direkt påverkar,
- 2) kommunmedlemmarna, samt
- 3) kommunen och en grannkommun vars markanvändningsplanering beslutet påverkar.

Besvär rätt i fråga om ett beslut om rivning av en byggnad har även närings-, trafik- och miljöcentralen, om byggnaden är av nationell betydelse eller av betydelse för landskapet. Om byggande enligt bygglovet innebär att en sådan byggnad av nationell betydelse eller betydelse för landskapet som det krävs rivningslov för rivs, har även närings-, trafik- och miljöcentralen besvär rätt i fråga om bygglovet.

193 §

Besvär rätt i fråga om undantagsbeslut och avgöranden som gäller planeringsbehov

Besvär rätt i fråga om ett undantagsbeslut och ett beslut enligt 137 och 137 a § om ett avgörande som gäller planeringsbehov har

- 1) ägaren och innehavaren av ett invid eller mittemot beläget område,
- 2) ägaren och innehavaren av en sådan fastighet vars bebyggande eller användning i annat syfte beslutet i väsentlig mån kan påverka,
- 3) den på vars boende, arbete eller övriga förhållanden projektet kan ha en betydande verkan,
- 4) den vars rätt, skyldighet eller fördel beslutet direkt påverkar,
- 5) kommunen och en grannkommun vars markanvändningsplanering beslutet påverkar,

Betänkande MiUB 2/2017 rd

6) inom det geografiska område där den är verksam, en sådan registrerad förening vars syfte är att främja natur- eller miljövård eller skydd av kulturvärden eller att annars påverka livsmiljöns kvalitet, samt

7) en myndighet i ärenden som hör till dess verksamhetsområde.

Denna lag träder i kraft den 20.

På planer som har trätt i kraft före denna lags ikraftträdande tillämpas den 128 § som gällde vid lagens ikraftträdande.

På planer som har varit framlagda som förslag före denna lags ikraftträdande tillämpas den 71 b, 71 c och 71 e § som gällde vid lagens ikraftträdande.

Helsingfors 14.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

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

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

Reservation 1

Motivering

I RP 251/2016 föreslår regeringen bland annat underlättande av byggandet i glesbygdsområdena och en smidigare detaljplanering, ändringar i närings-, trafik- och miljöcentralernas roll att styra kommunernas områdesanvändning och byggande och styrning av etableringen av stora detaljhandelsenheter och ökning av arealgränsen.

Målen att minska regleringen och främja näringslivets potential är värda allt stöd, men i praktiken tillför propositionen i vissa fall mer byråkrati, inte mindre. Dessutom står den i strid med Finlands klimat- och trafikpolitiska strategier. Planläggningen reglerar markanvändningen för ibland hundratals år framåt. Således bör man starkt ta med olika intressen och särskilt långsiktiga utvecklingsmål, även miljön och naturvärden, i planeringen av markanvändningen jämte lagstiftning. Att till exempel slopa tillstånd för miljöåtgärder vilket föreslås i propositionen stöder inte detta mål.

Markanvändnings- och bygglagen behöver en total översyn

Markanvändnings- och bygglagen är snart 20 år gammal. Lagen motsvarar inte behoven inom dagens planering av områdesanvändningen. De främsta problemen inom planeringen av områdesanvändning är för närvarande att beredningen tar för lång tid, att planläggningsprocessen är stel och osmidig och att det produceras för lite bostäder i huvudstadsregionen och i de växande städerna. Det vore motiverat att genomföra en total översyn av markanvändnings- och bygglagen i samband med landskapsreformen eller i omedelbar anslutning till den, i stället för flera mindre delreformer. Det behövs ett nytt system för att planera markanvändningen som motsvarar dagens behov och stödjer Finlands klimat- och energipolitik.

Användning av generalplanen som grund för bygglov

Propositionen föreslår att användningen av generalplanen som grund för bygglov ska utvidgas också till områden där det finns ett stort behov av byggande. Det är inte motiverat, och det skulle förorsaka meningsskiljaktigheter i tolkningar och besvär mot detaljplaner.

Varje planform har en egen och tydlig roll: generalplanen fokuserar på markanvändningen för hela kommunen eller ett stort delområde i den, och detaljplanen fokuserar på planläggningen av närmiljön och planmässig styrning av byggprojekt. En detaljerad planering av markanvändningen är viktig i synnerhet när byggbehovet är stort, för att behålla en samlad och trivsam stadsstruktur.

Avgränsning av NTM-centralernas tillsynsuppgifter och besvär rätt

Det föreslås att närings-, trafik- och miljöcentralen endast ska övervaka att ärenden som har verkningar som är riksomfattande och betydande på landskapsnivå beaktas vid planläggningen, byggandet och annan områdesanvändning. Denna begränsning lämnar regionalt och lokalt betydande

Betänkande MiUB 2/2017 rd

de ärenden utanför NTM-centralernas besvärsmått. Sådana är till exempel kommunernas general- och detaljplaner, markägarnas stranddetaljplaner, undantagsbeslut, avgöranden som gäller planeringsbehov samt bygglov. Ansvaret för laglighetsövervakning av markanvändningen får inte vältras över på kommuner och organisationer. En begränsad besvärsmått skulle leda till att bestämmelser inte längre iakttas, eftersom inte ens lagstridiga beslut sannolikt skulle överklagas på grund av brist på kännedom om lagstiftningen.

Antalet besvär som anförts av NTM-centralerna har förblivit måttligt under hela den tid markanvändnings- och bygglagen har varit i kraft. Besvären har huvudsakligen varit baserade på sakkunnig prövning, och de har fått ett gott genomslag i domstolarna. Avgränsningen skulle också medföra ovisshet om när besvärsmått gäller. Ändringen skulle således öka byråkratin eftersom man i fortsättningen måste fatta ett beslut baserat på prövning av huruvida ärendet faller inom NTM-centralernas begränsade besvärsmått. Ändringen skulle belasta förvaltningsdomstolarna i oklara fall. Myndigheternas klart avgränsade och entydiga besvärsmått hör till förvaltningsprocessens centrala grundstrukturer och tryggar genomförandet av samhällsintressen som går i olika riktning. Dessutom är det inte ändamålsenligt med en så stor omställning strax innan en ny landskapsförvaltning införs.

Ändring av användningssyfte för fritidsbostäder

Det föreslås i propositionen att det fogas en ny 129 a § till markanvändnings- och bygglagen, enligt vilken kommunen i byggnadsordningen kan ange de områden inom vilka det inte krävs ett undantagsbeslut eller avgörande som gäller planeringsbehov då en fritidsbostad ska ändras så att den tas i bruk för permanent boende.

Att ändra fritidsbostäder till permanent boende i stor skala inverkar avsevärt på kommunernas markanvändning och skyldigheten att ordna kommunala tjänster. Kommunernas markanvändning måste vara baserad på tillräcklig planering, växelverkan och konsekvensbedömning. Byggnadsordningarna baserar sig inte på utredningar och konsekvensbedömningar på samma nivå som planer. Därför kan man inte i byggnadsordningen konstatera om en ändring i användningssyfte medför betydande konsekvenser för miljön eller annat. Planläggningen måste således primärt förbli metoden för att anvisa områden där det är tillåtet att ändra om fritidsbostäder till permanent boende.

Behovet av att revidera bestämmelserna om att bygga i strandområden

I nuläget är kvaliteten på nya fritidsbostäder god och de motsvarar i praktiken permanenta bostäder. Fritidsboendet har förändrats så att fritidsbostäder i tilltagande utsträckning används året runt och det görs mer distansarbete i dem. Gränsen mellan fritidsboende och permanent boende har suddats ut. I fortsättningen behöver det övervägas om det fortfarande är ändamålsenligt att skilja på fritidsboende och permanent boende i markanvändnings- och bygglagen. Exempelvis i stranddelgeneralplaner kan byggplatser anvisas så att ägaren kan besluta om det byggs en permanent bostad eller en fritidsbostad på byggplatsen. Också det bör avgöras som ett led i den totala översynen av markanvändnings- och bygglagen.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

Begränsning av tillämpningsområdet för tillståndet för miljöåtgärder

Tillståndet för miljöåtgärder har i kommunerna fungerat som ett effektivt redskap för att kontrollera särskilt avverkningar i frilufts- och rekreationsskogar. I propositionen konstateras att tillståndet för miljöåtgärder är ett viktigt styrmedel för att övervaka att en plan verkställs och att det allmänna intresset tillgodoses. Tillstånd för miljöåtgärder har till exempel kunnat användas i känsliga områden för att ersätta kalhyggen med plockhuggning som bättre beaktar natur- och rekreationsvärden.

Om tillståndet för miljöåtgärder slopas, ökar mängden kalhyggen och kommunborna förlorar möjligheten att påverka rekreationsskogarnas framtid. Dessutom skulle förslaget få särskilt negativa miljökonsekvenser i synnerhet för skogsarterna. Tillståndet för miljöåtgärder bör bevaras på M-områden i generalplanen.

Reglering av stora detaljhandelsenheter

Enligt propositionen höjs storleksgränsen för stora detaljhandelsenheter från 2 000 till 4 000 kvadratmeter våningsyta. Det får oönskade konsekvenser för tjänsternas kvalitet och tillgänglighet, centrumområdenas vitalitet och trafikbehovet.

Ändringen skulle leda till en utarmning av närservicen, vilket står i strid med Finlands klimat- och transportpolitik då behovet att använda egen bil ökar. Särskilt tjänsterna i förorterna hotar försvagas vilket inverkar särskilt på de äldres vardag.

Ändringen av den nedre gränsen för stora affärsenheter skulle försvaga kommunernas möjligheter att styra utvecklingen genom planläggning. Ändringen är onödig eftersom affärens struktur och människornas köpbeteende snabbt förändras.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 14.3.2017

Riitta Myller sd
Katja Taimela sd
Susanna Huovinen sd
Silvia Modig vänst

Betänkande MiUB 2/2017 rd

Reservation 2

Motivering

I propositionen föreslås det att markanvändnings- och bygglagen ändras. Motiveringen är skrivningarna i regeringsprogrammet om större smidighet i fråga om planläggning och bygglov. Men de ändringar som regeringen föreslår leder till att laglighetsövervakningen försvagas, tillgången på tjänster försämras särskilt i glest bebodda områden, planläggningen förlorar i systematik och dessutom kan de bidra till att användningen för rekreation av lokalt viktiga rekreationsskogar förloras. Ytterligare kan de mycket väl öka byråkratin och förlänga besvärprocesserna eftersom NTM-centralernas roll blir oklar.

Såsom miljöutskottet konstaterar i sitt utlåtande har det blivit klart vid utfrågningen av sakkunniga att i stället för ständiga små ändringar behöver lagen ses över i sin helhet. Det betonas också av den aktuella landskapsreformen. Det är särskilt oändamålsenligt att ändra NTM-centralernas roll för en kort tid, eftersom centralerna ju ska dras in i samband med landskapsreformen.

I propositionen bör åtminstone följande punkter korrigeras:

NTM-centralernas roll

18, 64, 66, 77, 191, 192 och 193 §. Paragraferna bör inte ändras. Regeringen föreslår att närings-, trafik- och miljöcentralernas (NTM) roll ska ändras så att de fräntas styrningen av kommunernas områdesanvändning och besvärsrätten begränsas endast till ärenden som har betydande verkningar på riks- och landskapsnivå. NTM-centralerna har använt sin besvärsrätt med eftertanke och befogat: av alla besvär har bara 4 procent anförts av NTM-centralerna. Av dem har 80 procent godkänts, medan andelen övriga godkända besvär endast är 18 procent. Att begränsa besvärsrätten löser alltså ett problem som inte finns. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar i sitt utlåtande till miljöutskottet att begränsningen av NTM-centralernas besvärsrätt försvagar möjligheterna att säkerställa att lagen tillämpas på samma sätt i olika kommuner. Det är inte heller klart om ändringen förkortar planernas behandlingstider, eftersom det kan bli rättsprocesser om huruvida en NTM-central har rätt att överklaga i ett ärende. Också Helsingfors stad tar i sitt yttrande upp att det förblir oklart om NTM-centralerna fortfarande har besvärsrätt exempelvis i frågor som hör till dem enligt 3 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (897/2009). Sådana är exempelvis ärenden som hör till bevakandet av det allmänna intresset i miljö- och vattenfrågor.

Också begränsningen av myndighetssamrådet mellan NTM-centralerna och kommunerna inger betänkligheter. Enligt arkitektförbundet har NTM-centralernas roll varit ett stöd för planberedarna i fråga om att planernas innehåll motsvarar lagens krav. Förbundet konstaterar att i och med ändringen övergår övervakningen av att markanvändnings- och bygglagen följs allt mer på initierade kommunbor och sammanslutningar. Helsingfors stad konstaterar för sin del att samarbetet och NTM-centralernas omfattande expertis i områdesanvändning och frågor relaterade till miljö- och naturvård har bidragit till att samordna olika synsätt redan i början av krävande projekt och på så sätt påskyndat projektens förlopp. De föreslagna ändringarna i NTM-centralernas roll och uppgifter bör upphävas.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

Beslutanderätt om detaljplaner

52 §. I paragrafen föreslås att beslutanderätten i kommunerna i fråga detaljplaner kan överföras från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen eller en nämnd. Det gäller också betydande detaljplaner. Tammerfors tekniska universitet tar i sitt yttrande upp att detaljplanernas genomsnittliga behandlingstid genom ändringen skulle förkortas med ungefär två veckor, men för den kommunala demokratin skulle betydelsen vara ytterst stor. Risken är att insynen i besluten försämras och att beslutanderätten övergår till en mycket liten krets, särskilt i små kommuner. Paragrafen bör inte ändras.

Stora detaljhandelsenheter

71 a och 71 b §. I paragraferna föreslår regeringen att storleksgränsen för stora detaljhandelsenheter höjs från 2 000 till 4 000 kvadratmeter våningsyta. Det leder till att tillgången på tjänster försvagas ytterligare särskilt i glest bebyggda regioner. Finlands miljöcentral har tagit upp att särskilt i små stadsregioner nås gränsen på 4 000 kvadratmeter våningsyta ytterst sällan: efter ändringen förblir högst ett fåtal verksamhetsställen inom styrningen för stora enheter. Det försvagar kommunernas möjligheter att planera samhällsstrukturen. Risken är att kommuncentrumens livskraft och servicenätverk försvagas. Tillgången på tjänster utan bil försvåras vilket försvårar livet särskilt för äldre och ökar bilismen och därmed koldioxidutsläppen. Vid den fortsatta beredningen bör man överväga att gradera storleksgränsen för affärer enligt ortens storlek. Också bland annat Finlands arkitektförbund har i sitt yttrande ansett att gränsen på 4 000 kvadratmeter våningsyta är för hög. Att höja storleksgränsen bör inte godkännas.

71 c och 71 e §. Regeringen föreslår ändring och upphävande av paragrafer med stöd av vilka kommunerna har kunnat utfärda planbestämmelser om arten och storleken av detaljhandel när det behövs med avseende på tillgången till affärstjänsterna. Kommunerna bör också framöver kunna utfärda planbestämmelser om detaljhandels art. Kommunförbundet har i sitt yttrande tagit upp att ändringen skulle försvaga kommunernas möjligheter att styra etableringen av affärer i samhällsstrukturen i förhållande till bosättning och trafikförbindelser. Det skulle försvaga möjligheterna att planera nätverket av trafik och tjänster. Arkitektförbundet motsätter sig också strykningen av paragrafen eftersom det gör det svårare att garantera närservice, och konstaterar att konsekvenserna av strykningen inte alls har bedömts. Miljöutskottet tar i sitt betänkande upp att det medför ytterligare förvirring att det i lagens motiv sägs att det i fortsättningen går att förfara på samma sätt enligt 54 och 57 §. Att stryka paragrafen står således delvis i strid med detaljmotiven. Regeringens förslag till ändringar bör inte godkännas.

Stränder

73 §. Regeringen föreslår att när det utarbetas en plan för ett strandområde som inbegriper ett befintligt byområde, behöver man inte längre trygga tillräckligt med enhetlig obebyggd strand. Men med tanke på rekreation är den gemensamma stranden helt väsentlig för invånarna. Dessutom har NTM-centralen i Norra Karelen tagit upp att definitionen på by har varit ett problem i bygeneralplaner, och samma definitionsproblem vidlåder också denna bestämmelse. Paragrafen bör inte ändras.

Betänkande MiUB 2/2017 rd

Tillstånd för miljöåtgärder

128 §. Behovet av tillstånd för miljöåtgärder föreslås bli ändrat så att det inte automatiskt krävs för strandområden, och det föreslås bli slopat helt och hållet inte bara för jord- och skogsbruksdominerade områden utan också för jord- och skogsbruksdominerade områden som är viktiga för friluftsliv och miljö. Tillståndet för miljöåtgärder har i kommunerna fungerat som ett effektivt redskap för att kontrollera särskilt avverkningar i frilufts- och rekreationsskogar och för att förverkliga naturvårdsmål. Tillsammans med regeringens mål att öka skogsavverkningarna utgör propositionen ett hot mot kommunens och kommunbornas möjligheter att bevara rekreationsskogar och värdefulla naturobjekt. Paragrafen bör inte ändras.

Övrigt

42 §. I paragrafens 4 mom. föreslås att generalplanens styreffekt kan lindras i detaljplaneringen om generalplanen är uppenbart föråldrad. Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att den föreslagna formuleringen medför oklarhet och mångtydighet i fråga om exempelvis när generalplanen är föråldrad. Motstridiga tolkningar kan öka mängden besvär mot detaljplaner vilket inte gör planläggningsprocessen snabbare. Därför bör propositionen preciseras så att detaljplanen alltid ska anpassas till generalplanen eller landskapsplanen och innehållskraven för generalplanen eller landskapsplanen bör beaktas när detaljplanen utarbetas. Det föreslår också Helsingfors stad i sitt yttrande.

44 §. I paragrafen föreslås att generalplanen ska kunna användas som grund för bygglov i större utsträckning än nu. NTM-centralen i Norra Karelen tar i sitt yttrande upp att ändringen medför problemsituationer särskilt i periferin i städer, där det ännu inte finns behov av att utarbeta detaljplan men behovet aktualiseras inom några år. Om städernas perifera områden byggs ut på grundval av generalplanen, blir det svårare att senare utarbeta en detaljplan. Paragrafen bör inte ändras.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet men stryker 18, 44, 52, 64, 66, 71 a, 71 b, 71 c, 71 e, 73, 77, 128, 191, 192 och 193 § och godkänner 42 § med följande ändringar: (Reservationens ändringsförslag)

Reservationens ändringsförslag

42 §

Generalplanens rättsverkningar för annan planering och för myndigheternas verksamhet

Om generalplanen är uppenbart föråldrad, får detaljplanen av grundad anledning utarbetas eller innehållet i den ändras med avvikelse från det som föreskrivs i 1 mom. **I så fall ska detaljpla-**

Betänkande MiUB 2/2017 rd

nen emellertid anpassas till generalplanen eller landskapsplanen som helhet, och vad som föreskrivs i 39 § om kraven på generalplanens innehåll ska beaktas.

Helsingfors 14.3.2017

Satu Hassi gröna