

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2008 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 september 2008 en proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (RP 102/2008 rd) till miljöutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet (GrUU 33/2008 rd). Utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- bostadsminister Jan Vapaavuori, regeringsråd Auvo Haapanala, regeringsråd Helena Korhonen, byggnadsråd Matti Vatiilo, överingenjör Maarit Haakana, regeringssekreterare Kirsi Martinkauppi och överinspektör Katari Nuuja, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Leena Halila, justitieministeriet
- överinspektör Mauri Valtonen, arbets- och näringsministeriet
- president Pekka Hallberg, Högsta förvaltningsdomstolen
- biträdande direktör Timo Mattila, Konkurrensverket

- utvecklingsdirektör Olli Isotalo, Esbo stad
- biträdande stadsdirektör Hannu Penttilä, Helsingfors stad
- biträdande stadsdirektör Jukka Peltomäki, Vanda stad
- expert Tiina Haapasalo, Finlands Näringsliv
- direktör Jari Kostama, Finsk Energiindustri rf
- forskningschef Mauri Marttila, Finlands Fastighetsförbund rf
- jurist Ulla Hurmeranta och energiingenjör Kalevi Luoma, Finlands Kommunförbund
- vice verkställande direktör Pekka Huttula, Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf
- naturskyddssekreterare Tapani Veistola, Finlands Naturskyddsförbund rf
- utredningsman, juris licentiat Lauri Tarasti.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- jord- och skogsbruksministeriet
- Kervo stad
- Mäntsälä kommun
- Nurmijärvi kommun
- Tusby kommun
- Nylands förbund
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Naturgasföreningen rf
- FINBIO — Finska bioenergiföreningen rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i markanvändnings- och bygglagen i syfte att göra planläggnings- och tillståndsförfarandena smidigare och för att även i övrigt få lagen att fungera bättre och bidra till att dämpa klimatförändringen.

För detaljplanläggningen föreslås ett system med besvärstillstånd när detaljplanen gäller ett område som omfattas av en generalplan med rättsverkningar. Också avgöranden som gäller planeringsbehov och undantagsbeslut föreslås ingå i systemet med besvärstillstånd. Undantags-systemet ska utvecklas genom att undantag för ett område möjliggörs i fråga om det befintliga byggnadsbeståndet och genom att bestämmelsen om befogenheter ses över.

För att främja växelverkan ska kommunen vara skyldig att ge den som gjort en anmärkning om planen ett motiverat svar utan att personen begär det särskilt.

I en detaljplan ska det få föreskrivas om skyldighet att ansluta sig till fjärrvärmenätet.

Vidare ska kommunerna i huvudstadsregionen åläggas skyldighet att upprätta en gemensam generalplan. Denna generalplan med rättsverkningar kombineras med möjligheten att minska statens styrning genom att slopa den år-

liga utvecklingsdiskussionen, det förfarande med rättelseuppmaning som gäller planerna och genom att ge städerna de befogenheter att bevilja undantag som staten fortfarande har.

Bostadsbyggandet i byar på landsbygden underlättas genom att det görs möjligt att använda generalplanen för att styra byggandet. Förhållandet mellan bygglov och rivningslov klarläggs genom att villkoren för rivningslov beaktas även när rivning ingår i bygglovet. Den regionala miljöcentralen föreslås få besvärsmätt i fråga om bygglov som innefattar rivning.

Det föreslås bli lättare att ta in privat mark i en nationalstadspark. En aspekt som beaktar naturens mångfald föreslås bli fogad till villkoren för att inrätta parken. Dessutom ska förfarandet för att utarbeta skötsel- och nyttjandeplaner förenklas.

Kommunens bygglovsavgifter ska bli direkt utsökningsbara.

Det föreslås bli lättare att ändra gatunamn.

I lagen föreslås dessutom vissa tekniska ändringar och ändringar som beror på att andra lagar har ändrats.

Lagen avses träda i kraft så snabbt som möjligt men senast den 1 januari 2009.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet anser propositionen nödvändig och lämplig. Följaktligen tillstyrker utskottet lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Markanvändnings- och bygglagen ska ändras för att göra planläggnings- och tillståndsmekanismerna smidigare. Samtidigt förväntas lagen fungera bättre och medverka till att dämpa klimatförändringen. Målen är både motiverade och godtagbara.

Generalplan som kriterium för bygglov

Genom 44 § breddas möjligheterna att utnyttja generalplanen. Det ska vara tillåtet att i generalplanen kontrollera att de särskilda kriterierna för bygglov är uppfyllda. Då anges detta i planen och det behövs ingen utredning av planeringsbehovet. Syftet är att underlätta småskaligt byggande i byar när det annars alltid hade krävts en utredning av planeringsbehovet. Ändringen skapar klarhet i tillståndsförfarandet och främjar småskaligt byggande intill byar och redan bebyggda områden samt förstärker bybebyggelsen på landsbygden. I det här fallet är det accepta-

belt också med avseende på målen att dämpa klimatförändringen i och med att bosättningen i landsbygdsområden styrs till byarna.

Nationalstadspark

Det är bra att lagförslaget satsar på biodiversitet som kriterium för att inrätta nationalstadsparker enligt 68 §. För att dämpa och stoppa utarmningen av naturen måste kriteriet också uppfyllas för naturen i städerna. Den natur som är typisk för gamla historiska städer i Finland har bevarats rent av i centrum av de större städerna. Nationalstadsparkerna kompletterar det offentliga beståndet av skyddade områden och bildar viktiga ekologiska korridorer som startar inne i stadsstrukturen och fortsätter till områdena utanför städerna. Det är dessutom aktuellt med nya nationalstadsparker. I det nya programmet för att skydda biodiversiteten är ambitionen att komplettera de befintliga nationalstadsparkerna, genomföra ett projekt som undersöker, informerar om och planerar naturvårdsbiologin i stadsmiljöer 2008—2010, arbeta för att bevara stadsmiljöer som är viktiga för biodiversiteten, utveckla principerna och metoderna för planering av stadsmiljöer och ta fram metoder för att mäta förändringarna¹.

Grundlagsutskottet bedömer 68 § med avseende på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen och anser att det inte är oskäligt att mark kan införlivas i en nationalstadspark utan att ägaren ger sitt samtycke, eftersom det inte är tillåtet att utfärda de bestämmelser om parken som avses i 70 §. Grundlagsutskottet anser ändå att miljöutskottet bör överväga att förtydliga 68 § 3 mom. eftersom det framgår av motiven till propositionen att bara bebyggda kulturmiljöer som redan är skyddade genom en plan ska få införlivas i en nationalstadspark mot privata ägares vilja.

Kravet på samtycke från ägaren enligt propositionen ansetts onödigt mycket försvåra

möjligheterna att inrätta sammanhängande stadsparker, särskilt i de fall då det är befogat att också ta med bebyggda kulturmiljöer som är skyddade genom en plan. I dessa fall kan en stadspark inte anses ha den typen av rättsverkningar som kräver samtycke av ägaren.

Enligt uppgift avser bestämmelsen att också andra miljöer än de som är bebyggda och skyddade genom planer ska kunna införlivas i parker om de uppfyller kriterierna. Följaktligen menar utskottet att paragrafen inte behöver förtydligas eftersom den kan avse både bebyggda och obebyggda kulturmiljöer som är skyddade genom en plan. Det bör dock noteras att det inte heller i fortsättningen kommer att vara tillåtet att utan samtycke från ägaren införliva mark utan en bevarandeplan enligt markanvändnings- och bygglagen som färdigt innehåller skyddsbestämmelser.

Generalplan för huvudstadsregionen

Skyldigheten att styra kommunerna i huvudstadsområdet mot större samarbete i markanvändningsfrågor är ett steg i rätt riktning. Också med tanke på klimatförändringen behövs det nya redskap för att samordna markanvändning, boende och trafik bättre. Lagen om en kommun- och servicestrukturreform förpliktar kommunerna att satsa mer på samarbete, och utvecklingen bör fortfarande gå i den riktningen. Men man får inte glömma att samarbetet mellan städerna kring Helsingfors också har fördjupats på frivillig väg och att hela området redan nu har beaktats bättre i arbetet med generalplanen, men också i markanvändningen i övrigt. Helsingfors, Esbo och Vanda har nya generalplaner som de har samordnat gemensamt. Generalplanerna för Helsingfors och Vanda har redan vunnit laga kraft. På sikt kommer det trots allt att vara av stor betydelse att vi skapar hållbara samhällsstrukturer eftersom det i framtiden medverkar till de utsläppsminskningar som behövs för att få kontroll över klimatförändringen.

Utskottet påpekar att lagförslaget med huvudstadsregionen avser fyra kommuner, Esbo, Helsingfors, Vanda och Grankulla, och att området på sikt inte är ett tillräckligt stort generalplane-

¹ För naturen — till nytta för människan. Finlands strategi för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald 2006—2016. Handlingsprogram för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden 2006—2016.

område för att planeringen ska kunna vara sammanhållen. Dessutom bör frågorna kring markanvändning, boende och trafik ses i ett vidare perspektiv, nämligen Helsingforsområdet med fjorton kommuner. En gemensam generalplan är således ingen självklar lösning på alla viktiga planeringsbehov.

En översyn av de riksomfattande målen för områdesanvändningen godkändes den 13 november 2008. Där ingår bland annat särfrågor om Helsingforsregionen för att dämpa klimatförändringen, införa ett gemensamt trafiksystem för hela regionen och nya viktiga riktlinjer och villkor för kollektivtrafiken och satsningar på att utveckla samhällsstrukturen inte minst med utgångspunkt i spårtrafiken. Områdesstrukturen och trafikplaneringen i Nyland måste också anpassas till planeringen på landskapsnivå i grannlandskapen.

Rättsverkningarna av en gemensam generalplan hänger samman med 42 och 43 §, men regeringen föreslår inga ändringar i dem. Den enda ändringen är alltså att den frivilliga gemensamma generalplanen blir obligatorisk för de fyra kommunerna i huvudstadsregionen. Det går att utarbeta den gemensamma generalplanen för huvudstadsregionen antingen med eller utan rättsverkningar. En gemensam generalplan med rättsverkningar ersätter därmed de tidigare kommunala generalplanerna, men planen kan godkännas med en bestämmelse som säger att tidigare generalplaner fortfarande gäller.

Det handlar inte om en ny nivå av planer utan den gemensamma generalplanen kommer fortfarande att styras av landskapsplanen, som i normala fall. En gemensam generalplan kan upprättas med avsteg från den styrande effekten, förutsatt att det passar in i den samlade landskapsplanen. Den gemensamma generalplanen kan dock göra större avsteg från landskapsplanen än de kommunala generalplanerna, förutsatt att den i stora drag följer landskapsplanen. Vid avsteg från landskapsplanen måste de innehållsliga planen från landskapsplan i 28 § ändå följas.

Lagförslaget har ingen frist för skyldigheten utan uttrycker ett tydligt mål som ska uppfyllas.

Enligt 47 § i markanvändnings- och bygglagen får kommunerna för interkommunalt samarbete ge förbundet på landskapsnivå, någon annan lämplig samkommun eller ett gemensamt kommunalt organ i uppdrag att utarbeta och godkänna en gemensam generalplan. Bestämmelser om samkommuner och annat samarbete mellan kommuner regleras i kommunallagen (365/1995). I motiven till markanvändnings- och bygglagen (RP 101/1998) sägs det att kommunerna precis som hittills fortfarande kan upprätta generalplaner och varje kommun behandla planerna i sina beslutsfattandeorgan. Men med detta avses inte en gemensam generalplan som paragrafen talar om.

Under behandlingens gång har också den uppfattningen kommit fram att en generalplan för huvudstadsregionen kan och bör godkännas i alla kommuner genom samstämmiga beslut och kommunerna bör komma överens om ikraftträdandetidpunkten först när besluten har vunnit laga kraft i alla kommuner. Denna uppfattning bygger på skrivningen "kan ge" i 47 § och på att kommunerna i princip har planläggningsmonopol. Det har också ansetts att en gemensam generalplan, särskilt om den är obligatorisk och har rättsverkningar, ger upphov till oklarheter kring relationen mellan landskapsplanen och den gemensamma generalplanen och gör att planläggningsprocesserna blir mer komplicerade. Man har också varit kritisk till att generalplanerna ska vara obligatoriska.

Här bör det också tilläggas att kommunerna i huvudstadsregionen fortfarande kan upprätta och anta egna generalplaner oavsett om en gemensam generalplan är aktuell eller inte eller om det redan finns en fastställd gemensam generalplan. En viktig fråga är också att kommunerna genom samstämmiga beslut måste kunna starta arbetet med en gemensam generalplan, enas om strukturen på ett eventuellt fristående, interkommunalt organ, och bestämma om planen ska vara med eller utan rättsverkningar.

Utskottet påpekar vidare att det fortfarande är kommunerna som i huvudsak innehar beslutsbefogenheterna beträffande gemensamma generalplaner för det är de som också beslutar om av-

gränsningarna av samarbetet. De gemensamma generalplanerna är tänkta att vara mycket varierande och ska lösa många olika typer av problem i Helsingforsområdet. Generalplanen kan avgränsas till en enda aspekt, ersätta kommunernas egna generalplaner helt och hållet eller vara något mitt emellan dessa extrema alternativ.

Om en gemensam generalplan som ersätter kommunernas egna generalplaner ska genomföras i stor skala, krävs det samarbete också inom andra sektorer och ett samband med utvecklingspolitiken i regionen. Målen för samarbetet måste bygga på gemensamma värden och ambitioner i kommunerna. En extra stor fråga är att organisera samarbetet och mekanismerna på ett sätt som tillåter att öppenhet och växelverkan blir lika naturliga inslag som i det normala arbetet med generalplaner. Samtidigt kan man framhålla att den interkommunala samverkan som grundar sig på kommunallagen regleras mycket öppet, det vill säga kommunerna kan fritt komma överens om ett gemensamt organ. Det är däremot viktigt att organet har en sammansättning som återspeglar styrkeförhållandena i kommunen. När beslutsbefogenheterna ges över till ett fristående organ, fjärras beslutsfattandet från allmänheten. Då är det extra viktigt att organet avspeglar förhållandena i respektive kommuners fullmäktige. Därmed existerar också risken att oklarheterna kring beslutsfattandet rent av kan bromsa upp samarbetet i huvudstadsregionen. A och O för planläggningsarbetet är att kommunerna är villiga att engagera sig fullt ut.

Följaktligen är det nödvändigt att miljöministeriet så snart som möjligt undersöker om planläggningsmekanismen behöver ses över när behovet av att planera stadsmiljöer blir större och planstrukturen utvecklas. Ända sedan 1970-talet har det funnits samarbete i olika former kring generalplaner, men först med markanvändnings- och bygglagen kom möjligheten att upprätta gemensamma generalplaner med rättsverkningar. Nu när vi har mer erfarenhet av olika former av gemensamma generalplaner och kommunstrukturerna omvandlas snabbt, är det dags att utreda om reglerna behöver ses över. Samtidigt bör man undersöka hur landskapsplaner och gemensam-

ma generalplaner förhåller sig till varandra i styrningen av generalplaneringen i kommunerna och utreda om reglerna för gemensamma generalplaner bör ses över och beslutsmekanismen förbättras för att gemensamma generalplaner också ska kunna godkännas genom fristående beslut i kommunerna (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

Utformning av detaljplanen

Utskottet välkomnar det nya 4 mom. i 55 §. Bestämmelsen erbjuder ett användbart sätt att ändra gatunamn i detaljplaner utan att själva planen behöver ändras. Utskottet föreslår en del tekniska ändringar: att "gatunamn" ändras till "namnet på gator och andra allmänna områden" och "stadsdelarnas" till "kommundelarna". Ändringar resulterar i andra tekniska ändringar i den svenska lagtexten.

Skyldighet att ansluta sig till fjärrvärme

Enligt 57 a § ska det i detaljplaner kunna utfärdas bestämmelser om anslutning av byggnader till fjärrvärmenätet om bestämmelsen är nödvändig för en effektiv och hållbar energianvändning, den eftersträlvade luftkvaliteten eller andra mål för detaljplanen. Enligt 2 mom. är ett villkor för detta att fjärrvärmenätet måste finnas i omedelbar närhet av byggnaden och att det gäller en nybyggnad. I 3 mom. ingår dessutom fyra undantagsfall. Undantagen gäller lågenergihus, hus som värms upp med förnybar energi med låga utsläpp (solenergi, jordvärme, biobränsle med låga utsläpp), utbyggnaden eller reparation av ett befintligt hus och ekonomibyggnad i anslutning till ett befintligt bostadshus.

Utskottet menar att förslaget om fjärrvärmeanslutning kan godtas eftersom skyldigheten bara gäller byggnader i omedelbar närhet av fjärrvärmenätet som blir klara efter att lagen har trätt i kraft. Undantagen för till exempel lågenergihus och ekonomibyggnader är också viktiga.

En plan måste alltid grunda sig på tillräckligt omfattande utredningar. Också frågor kring skyldigheten att ansluta sig till fjärrvärmenätet måste således utredas när en detaljplan upprättas. En tvingande bestämmelse får bara utfärdas

om den är nödvändig för en effektiv och hållbar energianvändning, den eftersträvade luftkvaliteten eller andra mål för detaljplanen. Tack vare metoderna för deltagande kan de berörda parterna under processens gång framföra sin åsikt också när det gäller fjärrvärmeskyldigheten. Samtidigt vill utskottet framhålla vikten av att man på det lokala planet behandlar skyldigheten med avseende på möjligheterna att dämpa klimatförändringen. I sina klimatstrategier bör kommunerna analysera möjligheterna att satsa mer på hållbar energianvändning och minska växthuseffekterna med hjälp av skyldigheten att ansluta sig till fjärrvärmenätet. Fjärrvärme kan alstras med olika energikällor och energikällan kan bytas ut allt efter behov.

Med tanke på klimatförändringen bör ambitionen vara att fjärrvärme ska bygga på gemensamt produktion av el och värme och på förnybar energi. Bestämmelserna utesluter inte heller kompletterande uppvärmning i husen (spisar och pannor för uppvärmning med jordvärme, ved, pellets eller flis, solenergi eller vindkraft).

Men markanvändnings- och bygglagen ska inte föreskriva om kriterierna för produktion av fjärrvärme, sådana frågor hör hemma i annan lagstiftning. Samtidigt bör det noteras att ungefär 95 % av fjärrvärmeverken ingår i handeln med utsläpp och därmed automatiskt styrs mot energiformer med låga utsläpp. Den styrande effekten och fjärrvärme som huvudsakligen baserar sig på förnybar energi talar för att bestämmelsen kan godtas. Detta är också motiverat med tanke på att Finlands mål är att producera 38 procent energiförbrukningen med förnybar energi fram till 2020, framhåller utskottet. Dessutom är det viktigt att uppmuntra till ökad användning av förnybar energi i fjärrvärmeproduktionen (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

Det kan leda till en skadlig utveckling om undantagen i paragrafen kommer att tillämpas i stor skala och det inte går att övervaka att de tillämpas för sina egentliga syften. Till exempel undantaget för biobränslen kan missbrukas eftersom biobränslen kan bytas ut mot fossil eldningsolja. Och en del biobränslen kan generera mer utsläpp än fossila bränslen. Det är alltså vik-

tigt att följa upp vilka konsekvenser undantagen har, framhåller utskottet.

Trots synpunkterna ovan anser utskottet att paragrafen bör godkännas i och med att det samlade systemet tillåter att samhällsstrukturen omvandlas och ett högeffektivt uppvärmningssystem anläggs för att dämpa klimatförändringen. Dessutom bör kommunerna ha redskap för att genomföra sina klimatstrategier. Genom propositionen uppfylls också de justerade rikstäckande målen för områdesanvändningen. De föreskriver om energisparande i områdesanvändningen och ställer upp kriterier för användningen av förnybar energi och fjärrvärme². Kommunerna är skyldiga att bevaka att prisnivån är skälig. Utskottet förutsätter att det följs upp hur paragrafen verkställs och hur priset på fjärrvärme utvecklas, inte bara i kommunerna utan i hela landet. Över lag behövs det större samarbete mellan planläggarna och värmeproducenterna.

Överklagande

Ändringarna i 188 och 190 § innebär en breddning av överprövningen när ett beslut av förvaltningsdomstolen som gäller en detaljplan på ett område med en generalplan med rättsverkningar till högsta förvaltningsdomstolen. Besvärstillstånd ska tillåtas när besvär har lämnats utan prövning eller det överklagade myndighetsbeslutet inte har blivit ändrad i fråga om den del som besvaren gäller. Också kommunala myndigheters beslut om planeringsbehov och undantagsbeslut ska omfattas av besvärstillstånd.

Grundlagsutskottet (GrUU 33/2008 rd) anser sammantaget sett det inte vara något problem med avseende på 21 § i grundlagen (rätt att få sin sak behandlad i domstol på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål) att besvärstillstånd införs i den här typen av fall som karakteriseras av rättssäkerhetsöväganden i förväg. Regleringen inskränker inte rätten att få ett beslut om sina rättigheter och skyldigheter behandlat av en domstol eller något annat oavhängigt rättskip-

² Statsrådets beslut om revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen 13.11.2008, punkt 4.3 Särskilda mål

ningsorgan. Däremot begränsar förslaget möjligheten att överklaga ytterligare, framhåller grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet bedömer propositionen med avseende på de allmänna kriterierna för att tillåta begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna och lyfter då bland annat fram propositionens effekter för behandlingstiden, proportionalitetsprincipen och rättssökerhetsöverväganden i förväg. Vanligen kan detaljplanebesvär inte betraktas som obetydliga. Grundlagsutskottet påpekar att besvärssystemet bara gäller fall då myndighetens beslut inte har ändrats eller besvären har lämnats utan prövning. Materiellt sett är det av stor relevans att besvärstillstånd bara ska gälla detaljplaner som i sin helhet ingår i ett område med en generalplan med rättsverkningar och där det har funnits goda möjligheter att påverka markanvändningen redan innan detaljplanen kom till.

Bestämmelserna om besvärstillstånd är godtagbara eftersom propositionen inte begränsar rätten att överklaga i första instans, det vill säga till förvaltningsdomstolen, och besvärstillstånd för högsta förvaltningsdomstolen bara behövs när besvären har lämnats utan prövning eller när förvaltningsmyndighetens och förvaltningsdomstolens beslut är samstämmiga. De viktigaste besluten fattas genom generalplanen och detaljplanerna måste grunda sig på dem. Detaljplanearbetet styrs av generalplanen i och med att markanvändningsbesluten i detaljplanerna följer generalplanen. I detta sammanhang vill utskottet framhålla vikten av samråd på ett tidigt stadium och påpekar att välfungerande växelverkan är en potential som rent generellt minskar benägenheten att överklaga. Generalplanprocessen har därför vanligen erbjudit parterna och kommuninvånarna tillfälle att påverka innehållet i generalplanen, framställa anmärkningar och utnyttja rättsmedel. Begränsningar i rätten att överklaga är godtagbara om rättssäkerheten i lägre instanser kan garanteras. Men effekterna av de ändrade reglerna för besvärstillstånd bör också följas upp med avseende på rättssäkerheten.

Ett av de främsta målen med markanvändnings- och bygglagen som nu har nästan tio år på

nacken var att tillföra planeringsprocessen ett större inslag av växelverkan. Kommunen är skyldig att informera om aktuell planläggning och innehåll, konsekvenser och andra viktiga frågor måste konsekvent, mer omfattande och på ett tillräckligt tidigt stadium diskuteras med alla berörda parter enligt principen om tidig växelverkan. Det spelar en avsevärd roll för helheten att målet uppfylls. Allmänheten har fått större insyn i planläggningen och informationen har förbättrats. Folk har över lag varit nöjda med de samrådsmöjligheter som kommunerna erbjuder. Men satsningarna på mer information och bättre samrådsmöjligheter har i stället minskat resurserna för planläggningsarbetet och gett upphov till en viss osäkerhet kring hanteringen av resurserna och tidsramarna³.

Sammantaget sett har besvärstillstånd inte med nödvändighet någon större positiv effekt på behandlingstiden vid besvär över planer. Dessutom spelar den sammantagna arbetsbördan och resurserna vid förvaltningsdomstolarna en stor roll för möjligheterna att garantera snabb handläggning. Följaktligen förutsätter utskottet att miljöministeriet också i fortsättningen bevakar vilka effekter de ändrade reglerna för besvärstillstånd har och hur handläggningstiderna för överklagade planer utvecklas. Detta är nödvändigt också av den anledningen att den förra inskränkningen av rätten att överklaga enligt markanvändnings- och bygglagen inte har gällt längre än ett och ett halvt år och det än så länge finns så få domar från högsta förvaltningsdomstolen att det i dagsläget inte går att bedöma om begränsningen har gjort planläggningen mer flexibel.

Miljöministeriet har bevakat tillämpningen av markanvändnings- och bygglagen mycket noggrant. Utredningar visar att tillämpningen är väl förankrad och att både planerna och besluten om dem håller hög nivå. Åren 2003—2006 godkän-

³ Suomen ympäristö 783; Wallin Sirkku ja Ristisuo Hanna, Kansalaisjärjestöjen kokemuksia kaavoitukseen osallistumisesta 2005. Suomen ympäristö 781; Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista 2005.

des till exempel bara ungefär en tiondel av överklagandena av detaljplanebeslut. Det visar att de överklagade detaljplanerna till mycket stor del var upprättade och hade kommit till på behörigt sätt⁴.

Det är nödvändigt att miljöministeriet efterdet aktuella lagförslaget och den tidigare delreformen undersöker hur reglerna för besvärshandling fungerar och om de har snabbat upp planlägg-

ningen och tillgodosett kraven på rättssäkerhet (*Utskottets förslag till uttalande 3*).

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår miljöutskottet

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt propositionen men 55 § med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att tre uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag

55 §

Utformningen av detaljplanen

I detaljplanen ska namnet på gator och andra allmänna områden och numret på kommundelar och kvarter anges. Namnen och numren kan ock-

så ändras genom ett separat beslut av kommunen på det sätt som bestäms om kommunens beslutsfattande i kommunallagen. Närmare bestämmelser om hur uppgifter som ändrats genom ett separat beslut ska antecknas i plan utfärdas genom förordning av statsrådet.

Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att regeringen undersöker om planläggningssystemet behöver ses över, när behovet av att planera stadsmiljöer blir större och planstrukturen utvecklas, och relaterar detta till hur landskapsplaner och gemensamma generalplaner förhåller sig till varandra i styrningen av generalplaneringen i kommunerna och till behovet av att utveckla beslutsmekanismerna för gemensamma generalplaner

med målet att gemensamma generalplaner också ska kunna godkännas genom separata beslut i kommunerna.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen uppmuntrar till ökad användning av förnybar energi i fjärrvärmeproduktionen.

3. Riksdagen förutsätter att regeringen bevakar hur reglerna för besvärstillstånd fungerar och om de har snabbat upp planläggningen och tillgodosett kraven på rättssäkerhet.

Helsingfors den 5 december 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Rakel Hiltunen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Marko Asell /sd (delvis)
Christina Gestrin /sv
Tanja Karpela /cent (delvis)
Timo Kaunisto /cent
Timo Korhonen /cent
Merja Kuusisto /sd
Petteri Orpo /saml

Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Tarja Tallqvist /kd
Kimmo Tiilikainen /cent
Oras Tynkkynen /gröna
Pauliina Viitamies /sd
Henna Virkkunen /saml
ers. Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

RESERVATION

Motivering

46 a § stryks. I utskottet föreslog jag att 46 a § ska strykas i lagförslaget. Paragrafen förpliktar städerna i Helsingforsområdet att upprätta gemensamma generalplaner. Regeringen har berett propositionen bristfälligt.

Man har inte utrett hur de gemensamma generalplanerna förhåller sig till landskapsplanerna, de partiella landskapsplanerna eller de kommunala generalplanerna. Samtidigt reduceras statens styrning i och med att de årliga utvecklingssamtalen slopas. Den är ingen bra idé bland annat med tanke på målen för den rikstäckande områdesanvändningen.

Utskottet fick inte tillräckligt tid på sig att sätta sig in i konsekvenserna av att förslaget godkänns, till exempel att det nrättas ett gemensamt organ för generalplanen för huvudstadsregionen.

Kravet på god lagstiftning kräver, tycker jag, att man först utreder och närmare bedömer konsekvenserna av att kommunerna upprättar en gemensam generalplan.

188 § 5 mom. och 190 § 3 mom. ska behålla sin gällande formulering. Förslagen i 188 § 5 mom. och 190 § 3 mom. utvidgar rätten till besvärstillstånd när beslut av en förvaltningsdomstol överklagas till högsta förvaltningsdomstolen och beslutet gäller den detaljplan för ett område där det finns en generalplan med rättsverkningar. Besvärstillstånd behövs enligt propositionen när besvären har lämnats utan prövning i förvaltningsdomstolen eller när det myndighetsbeslut som besvären gäller inte ändras till följd av besvären.

Jag föreslog att 188 § 5 mom. och 190 § 3 mom. ska behålla sina nuvarande formuleringar eftersom rätten att överklaga förvaltningsdomstolens beslut om bland annat planer och byggnadsmekanismer inte bör begränsas.

Ändringen motiveras med att planläggningen blir smidigare. Ändå kommer bara tre procent av detaljplanerna, 60—80 fall om året, upp till behandling i HFD. Så besvärstillståndet kan inte

handla om att snabba på planläggningen. Det säger också Högsta förvaltningsdomstolen i sitt yttrande.

Tanken att besvärstillstånd ska gälla alla detaljplaner som i sin helhet befinner sig på områden med generalplaner med rättsverkningar är obalanserad. Generalplaner har ett helt annat syfte och en helt annan precisionsnivå än detaljplaner. Generalplaner anger nivåerna rent generellt, särskilt för markanvändningen. Däremot lägger detaljplanerna på ett viktigt sätt fast stadsstrukturen och stadsbilden, och sådana detaljer kommer inte fram i en generalplan med rättsverkningar.

Miljöutskottets tal om allmänhetens möjligheter att påverka generalplanen inskränker sig närmast till markanvändningen. I en generalplan går det inte att påverka alla de många frågor som kommer upp först i detaljplanen.

Eventuellt är besvärstillståndsreglerna förknippade med vissa retroaktiva lagstiftningsproblem. När de gällande generalplanerna med rättsverkningar upprättades kände allmänheten inte till de planerade begränsningarna i besvärsrätten. Retroaktiv lagstiftning hör inte hemma i vår tradition.

Rätten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen förkortar inte den sammanlagda behandlingstiden. Tvärtom kommer de nya reglerna enligt ett yttrande från högsta förvaltningsdomstolen att tillföra behandlingen av mål i HFD ett nytt inslag. Det ger fler arbetsmoment och har inte den eftersträlvade effekten på den samlade arbetstiden sägs det vidare (president Pekka Hallberg 16.9.2008).

Finlands Naturskyddsförbund har anfört tydlig kritik mot ändringen av 188 och 190 §. Man bör notera att ett beslut av förvaltningsdomstolen är verkställbart om inte HFD beslutar något annat. Till exempel på grund av resursbristen vid Högsta förvaltningsdomstolen kan det göra överklaganderätten till en död bokstav.

Grundlagsutskottet säger dessutom att besvär mot detaljplaner som regel inte kan anses obetydliga. Vidare menar grundlagsutskottet att besvärsmöjligheten har utvidgats utan direkta planer eller övergripande bedömning. Grundlagsutskottet framhåller: "Besvärstillstånd i förvaltnings- tillståndsärenden är principiellt sett en betydande begränsning i den enskildas rättssäkerhet ef-

tersom förvaltningsbesvär är en rättssäkerhetsmekanism i bara två steg." (GrUU 33/2008 rd).

Förslag

Jag föreslår

att lagförslaget godkänns med följande ändringar (Reservationens ändringsförslag).

Reservationens ändringsförslag

Lag

om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i markanvändnings- och bygglagen av den 5 februari 1999 (132/1999) 137 § 3 mom., *ändras* 44 §, 60 § 4 mom., 63 § 2 mom., 65 § 2 mom., 68 § 1 och 3 mom., 69 §, 70 § 1 och 3 mom., 83 § 3 och 4 mom., 91 g § 3 mom., 136 § 2 mom., 143 § 1 mom., 171 § 2 mom. 2 punkten, 174 § 1 mom., 188 § 5 mom., 190 § 3 mom. samt 202 och 203 §, av dem 63 § 2 mom. sådant det lyder i lag 202/2005, 91 g § 3 mom. sådant det lyder i lag 222/2003 samt 188 § 5 mom. och 190 § 3 mom. sådana de lyder i lag 1441/2006, samt

fogas till lagen (*utesl.*) till 55 § ett nytt 4 mom., till lagen en ny 57 a §, till 110 §, sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 1441/2006, ett nytt 4 mom., till 135 § ett nytt 3 mom., till 145 § ett nytt 4 mom., till 171 § nya 4 och 5 mom., varvid det nuvarande 4 mom. blir 6 mom., till 172 § ett nytt 3 mom., till 174 § ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2—4 mom. blir 3—5 mom., och till 192 § ett nytt 3 mom. som följer:

44 §
(Som i MiUB)

46 a §
(*Utesl.*)

55, 57 a, 60, 63, 65, 68—70, 83, 91 g och 110,
135, 136, 143, 145, 171, 172, 174 §
(Som i MiUB)

188 §

Sökande av ändring i beslut om godkännande av planer och byggnadsordningar

— — — — —
I ett beslut av förvaltningsdomstolen som gäller godkännande av en detaljplan får ändring inte sökas genom besvär till den del områdets huvudsakliga markanvändning har avgjorts i en lagakraftvunnen generalplan med rättsverkningar. Vad som föreskrivs i detta moment gäller inte stranddetaljplaner.
— — — — —

190 §

Sökande av ändring i andra beslut av en myndighet

— — — — —
I (*utesl.*) ärenden som gäller bygglov, åtgärdstillstånd eller gatuplaner får ändring i sådana beslut av förvaltningsdomstolen genom vilka (*utesl.*) de myndighetsbeslut som besvären gäl-

ler inte har blivit ändrade sökas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

— — — — —
192, 202 och 203 §
(Som i MiUB)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i MiUB)

Helsingfors den 5 december 2008

Pentti Tiusanen /vänst