

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2004 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 december 2003 en proposition med förslag till lagar om ändring av markanvändnings- och bygglagen och fastighetsbildningslagen (RP 164/2003 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Pekka Kangas, regeringsråd Helena Korhonen och överarkitekt Katri Tulkki, miljöministeriet
- avdelningschef Kari Kiesiläinen, justitieministeriet
- lantmäteriråd Arvo Kokkonen, jord- och skogsbruksministeriet

- överdirektör Pauli Karvinen, Lantmäteriverket
- jurist Kirsi Martinkauppi, Esbo stad
- byggnadsinspektör Kalevi Lammi, Tammerfors stad
- jurist Ulla Hurmeranta, Finlands Kommunförbund
- avdelningschef Jukka Luokkamäki, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- verkställande direktör Osmo Laine och ordförande för samhällsplaneringssektionen Eero Ahtela, Dagligvaruhandeln r.f.
- jurist Seppo Kuitunen, Suomen toimitilajärjestelmäliitto RAKLI ry
- planläggningsexpert Leena Sjöblom, Finlands naturskyddsförbund rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar som ska göra att markanvändnings- och bygglagen samt fastighetsbildningslagen fungerar bättre. Tillståndssystemet ska bli smidigare. Det ska vara tillåtet att reparera byggnader och bygga ut bostadshus i mindre omfattning utan beslut om behovet av planering. Kravet på två olika undantagstillstånd föreslås bli undanröjt genom att de regionala miljöcentralerna får rätt att besluta om undantag som hör till kommunens behörighet, om avgörandet är i linje med kommunens stånd-

punkt. Dessutom föreslår regeringen att kopplingen mellan kriterierna för åtgärdstillstånd och kriterierna för byggnadslov ses över. Detta innebär att planläggningsmässiga eller planrelaterade kriterier beaktas vid betydande projekt.

De bestämmelser som styr placeringen av stora detaljhandelsenheter föreslås också bli ändrade. De ska också gälla betydande utvidgningar av stora enheter och koncentrationer av affärer, när effekterna är jämförbara med effekterna av stora enheter.

Giltighetstiden för tillstånd för miljöåtgärder som gäller skogsavverkning föreslås bli längre. Markanvändnings- och bygglagen får bestämmelser om rätt att utföra arbeten på grund av planläggning och tomtindelning på grannens mark, möjligheten att anhålla om tillstånd för att använda grannens mark för att utföra nödvändiga byggarbeten och för att stifta ett byggnadsservitut för kommunens behov. Vidare föreslås att

rättigheterna beträffande gatuområden förtydligas. Markanvändnings- och bygglagen och fastighetsbildningslagen föreslås båda få bestämmelser om anläggande av samnyttjoområden enligt stranddetaljplanen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner miljöutskottet lagförslaget nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslagen med ändringarna nedan.

Markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft den 1 januari 2000. Bestämmelserna om stora detaljhandelsenheter tillämpades dock redan från och med den 1 mars 1999. När lagen antogs förutsatte riksdagen att det följs upp hur den nya lagstiftningen fungerar och att särskilt avseende då fästs vid medborgarnas likställighet och påverkningsmöjligheter, placeringen av stora detaljhandelsenheter, samverkan mellan kommunerna och vid myndigheternas resurser. Hur lagen har utfallit har följts upp i en brett upplagd samarbetsgrupp under två år. Ändringarna i propositionen grundar sig på uppföljningen och på de ändringsbehov som arbetsgruppen (Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus; Suomen ympäristö 565) kunnat konstatera. De föreslagna ändringarna gör att markanvändnings- och bygglagen fungerar bättre samtidigt som den tillåter större smidighet allteftersom praktiska behov uppkommer. Ändringarna är befogade och är ett steg i rätt riktning, anser utskottet och föreslår vissa preciseringar nedan.

Hur överklagandemekanismen fungerar

Under behandlingen av propositionen diskutera de miljöutskottet bland annat hur överklagandemekanismen fungerar för markanvändnings- och bygglagen. I regeringsprogrammet finns en utvärdering av rättssäkerheten i markanvändnings- och byggfrågor inskriven. Vidare ska det enligt regeringsprogrammet utredas om behovet av besvär kan reduceras genom lagändringar och andra medel och handläggningen av överklaganden göras snabbare.

Med hänvisning till erhållen utredning pekar utskottet att rättssäkerhetsmekanismerna och deras funktion för närvarande följs upp på det sätt som regeringsprogrammet förutsätter. Preliminära resultat från en utredning som miljöministeriet har gjort pekar på att benägenheten att överklaga detaljplaner inte har ökat. Mellan 1995 och 2002 ökade genomsnittet för detaljplanebesvär från 8 till 9 procent. Men de regionala skillnaderna i benägenheten att överklaga detaljplaner är stora. I Helsingfors, Esbo och Vanda sjönk överklagandefrekvensen från ungefär 18 procent 1995 till cirka 9 procent 2002. Däremot har benägenheten att överklaga detaljplaner ökat en aning i medelstora städer.

Miljöutskottet understryker att den interaktiva planeringen enligt markanvändnings- och bygglagen och de obligatoriska utredningarna kan medverka till att olika behov kommer fram vid rätt tidpunkt. Då kan de samordnas innan beslut fattas. Det anförs inte besvär över planer i någon större utsträckning än tidigare, men hand-

läggningen av överklaganden gör alltid att insatserna för att utveckla samhällsstrukturen fördröjs. Också få överklaganden kan därför ha mycket störande effekter.

Det går dock inte att inskränka den allmänna besvärsrätten eftersom vår grundlag och europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kräver att individen har rätt att överklaga frågor som gäller hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter till domstol. Det vore komplicerat att inskränka besvärsrätten genom bestämmelser att en fråga inte får överklagas i ett visst steg av behandlingen om besvärmöjligheten har funnits i det föregående steget. Svårigheterna hänger samman med att olika typer av frågor vanligen avgörs i olika faser av planläggningen. Då kan ett överklagande som regel inte bygga på samma grunder. Dessutom bör det noteras att alla parter inte har rätt att överklaga i alla steg av processen. Systemet med besvärstillstånd lämpar sig dessutom inte för ärenden som är betydande för samhället eller områdesutvecklingen. Utslagen gäller normalt enskilda fall och kan därför inte betraktas som prejudikat som kan komma att utgöra norm för andra liknande fall.

De första åren vi har haft en markanvändnings- och bygglag har de regionala miljöcentralerna varit mycket restriktiva med att utnyttja sin rätt att ingripa i vissa frågor. Miljöcentralen har stått för mindre än två procent av besvären mot detaljplaner. Organisationerna har nästan inte alls utnyttjat sin utvidgade besvär rätt. Eftersom byggandet allt mera karakteriseras av en kompakt samhällsstruktur ökar benägenheten att överklaga. Vanligen är det en enskild part, till exempel en granne, som överklagar.

En arbetsgrupp inom justitieministeriet har undersökt möjligheterna att snabba på handläggningen av besvär.

I sin promemoria anser arbetsgruppen att det inte finns någon enskild åtgärd för att snabba på handläggningen av besvär, utan att det behövs ett flertal olika utvecklingsinsatser. Bland dessa nämns särskilt:

— *Förbättrat förfarande i planlägningsfrågor.* Planlägningsprocesserna bör förbättras så att behovet av att överklaga reduceras redan när

en fråga bereds. Vidare är det viktigt att styra definitionen av behovet att utreda planer och utvärdera effekter samt tajmningen när det gäller berörda parter. Kommunerna ska uppmanas att utnyttja alla markpolitiska medel för att få en tryggnande planlägningspotential. Därmed minskar överklagandenas fördröjande effekt på kommunernas insatser för att utveckla bostadsproduktionen och annan verksamhet.

— *Förvaltningsdomstolarna bör få bättre förutsättningar och utveckla sina arbetsmetoder.* Översynen av tjänstestrukturen bör fortfarande gå i riktning mot fler domare och de personella resurserna förstärkas med två domartjänster åtminstone 2005—2007. Det är inte befogat att förenkla förvaltningsdomstolarnas sammansättning i frågor som är av betydelse för samhället eller områdesutvecklingen, men en nedbantning kan komma i fråga vid i rättsligt hänseende lätta ärendegrupper där en nedbantning inte äventyrar rättssäkerheten. I syfte att förbättra sin expertis bör förvaltningsdomstolarna satsa mer på att domarna specialiserar sig. Dessutom måste personalen vid förvaltningsdomstolarna få adekvat fortbildning i markanvändnings- och byggfrågor.

— *Översyn av reglerna för besvärstillstånd.* Miljöministeriet utreder om besvärstillstånd kan införas i de ärendegrupper för markanvändning och byggande som systemet lämpar sig för med avseende på ärendenas art och kvantitet å ena sidan och rättssäkerheten å andra sidan (till exempel bygglov).

Utskottet anser förslagen vara motiverade och ett steg i rätt riktning. Vidare anser utskottet att förslagen bör omsättas snabbt för att nödvändiga lagförslag ska kunna beredas och läggas fram för riksdagen. Enligt vad utskottet har erfarit förefaller det dock inte möjligt att öka de personella resurserna vid förvaltningsdomstolarna. Detta är oroväckande, påpekar utskottet och understryker att det i det rådande läget är extra viktigt att besluten om en nedbantning av sammansättningen vid avgörande fattas snabbt för att målen i regeringsprogrammet ska uppfyllas.

Gemensam generalplan för flera kommuner

I 47 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen tas en ny bestämmelse in som föreskriver att kommunallagen inte inskränker kommunernas rätt att låta något annat gemensamt organ än en samkommun utarbeta och godkänna en gemensam generalplan. Det föreslagna förtydligandet behövs, anser utskottet. Vidare understryker utskottet att kommunernas samarbete kring generalplaner är en utmärkt möjlighet att komplettera planläggningsarbetet samt att främja planeringen av markanvändningen och förbättra det kommunala samarbetet. Det bör emellertid noteras att gemensamma generalplaner är en stor uppgift eftersom man på en del håll inte är helt öppen för regionalt samarbete i markanvändningsfrågor och samarbetsformerna fortfarande är ostrukturerade. Med avseende på ett bättre samarbete mellan kommunerna kring generalplaner vore det viktigt att utreda vilket förhållandet är mellan en gemensam generalplan och en egen generalplan för varje kommun. Dessutom bör ansvarsfördelningen vid gemensamma generalplaner som bara upprättats för särskilda ändamål och vid andra generalplaner eller delgeneralplaner samt dessas rättsverkningar utredas.

Samnyttjoområden

I stranddetaljplaner kan områden för gemensam användning (till exempel vägar, båthamnar, badstränder, rekreationsområden) avsättas för byggnadsplatser vid sidan av andra områden. Enligt 154 a § i fastighetsbildningslagen stiftas en fastighetsrätt att använda ett samnyttjoområde som servitut. I propositionen föreslår regeringen att 75 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen ändras för att rätten att stifta servitut vid fastighetsförrättning bättre ska framgå. Områden som betjänar vägförbindelser, vägar och parkeringsplatser används ofta också av fastigheter som inte ingår i stranddetaljplanen. Därför föreslår regeringen att dessa områden ska anläggas och underhållas fristående från anläggningen och underhållet av andra samnyttjoområden. Samnyttjoområdet för vägförbindelse ska anläggas

med stöd av bestämmelserna i fastighetsbildningslagen och lagen om enskilda vägar.

Servitut för andra samnyttjoområden kommer fortfarande att stiftas med stöd av 154 a § 1 mom. i fastighetsbildningslagen. Paragrafen får ett förklarande 2 mom. Enligt det nya momentet stiftas servitutet vid en och samma förrättning till förmån för alla de fastigheter som samnyttjoområdet har anvisats för. Ägaren till en sådan fastighet eller ägaren till en registerenhet på vars område samnyttjoområdet helt eller delvis befinner sig har rätt att anhålla om förrättning. För att stifta servitut kommer det inte att krävas samtycke av ägarna till fastigheterna och registerenheterna. Enligt utskottet är förslaget funktionellt. Samtidigt påpekar utskottet att projektet måste ha en gemensam genomförandegrund med förankring i planen och inte får betjäna bara en enda aktör.

Utförande av byggnadsarbete med hjälp av grannens mark

Genom ändringar i 149 § om utförande av byggnadsarbete och 204 a § om utförande av arbeten som orsakas av planläggning eller tomtindelning blir det tillåtet att använda grannens mark för direkt byggnadsarbete eller annat arbete. I motiven hade det varit nödvändigt att bedöma frågan med avseende på grundlagen. Utskottet framhåller att bestämmelserna inte är problematiska med avseende på bestämmelserna om hemfrid i 10 § i grundlagen eftersom arbetet avser arbeten på grannens gård. I hemfriden ingår inte bara en byggnads omedelbara närhet i konkret bemärkelse utan hemfriden skyddar också privatlivet.

De föreslagna bestämmelserna kan också godtas med avseende på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Enligt 149 § 4 mom. krävs det för tillstånd att arbetet inte orsakar grannen nämnvärd olägenhet eller störning. Efter åtgärden skall sökanden iståndsätta och återställa grannens mark i det skick som det var före åtgärden. Om åtgärden åsamkar grannen skada kan skadan ersättas på grundval av skadeståndslagstiftningen oberoende av tillståndet. En liknande skade-

ståndsmöjlighet kan också finnas i fråga om 204 a §.

Byggnadsservitut

I 158 § föreslås att det i enlighet med den gamla byggnadslagen fortfarande ska gå att stifta ett avtalsbaserat byggnadsservitut för samhällstekniska ledningar och anknytande teknik och för tillhörande lokaler och till exempel vägförbindelser när staden behöver dem och servitutsrätten inte hänför sig till någon tomt. Bestämmelsen är nödvändig och motiverad, men utskottet föreslår att den tas in i 158 § 1 mom. i stället för i 3 mom. eftersom 3 mom. mestadels avser tidsbestämda servitut. För konsekvensens skull är det bättre att bestämmelsen tas in i 1 mom.

Utbyggnad av stora detaljhandelsenheter

I propositionen föreslås att reglerna om stora detaljhandelsenheter i 58 § i markanvändnings- och bygglagen stramas åt med hjälp av ett nytt 4 mom. Det nya momentet föreskriver att styrningen av planläggningen också ska gälla utvidgning eller ändring av befintliga detaljhandelsaffärer till stora detaljhandelsenheter samt sådana koncentrationer av affärer som beträffande sina effekter kan jämföras med stora detaljhandelsenheter. Styrningen ska dock inte gälla obetydliga utvidgningar av detaljhandelsaffärer, stora detaljhandelsenheter eller koncentrationer av affärer. Enligt motiven till propositionen betraktas en utvidgning på över 1 000 kvadratmeter eller mer än 20 procent som en betydande utvidgning.

Den föreslagna ändringen har ansetts nödvändig särskilt med avseende på rättvisa konkurrensmöjligheter inom handeln. Om utvidgningar inte omfattades av styrningen skulle de affärer som överskrider gränsen i definitionen (2 000 kvadratmeter våningsyta) få en betydande konkurrensvinst jämfört med de som håller på att etablera en ny stor detaljhandelsenhet. Det senaste avgörandet (HFD 12.12.2003 T 3203) från Högsta förvaltningsdomstolen har inte ansetts räcka till för att förtydliga tolkningen av 58 § och säkerställa konkurrensneutralitet.

Miljöministeriet har haft den uppfattningen att det vid beredningen av lagen och styrningen efter att lagen trädde i kraft har ansetts att också utvidgningar av stora enheter, åtminstone utvidgningar som är större än obetydliga utvidgningar, jämföras med placering av stora detaljhandelsenheter i den mening som 58 § 3 mom. avser. Vidare har det också betraktats som placering när en affär som är mindre än en stor enhet utvidgas så mycket att den överskrider gränsen på 2 000 kvadratmeter våningsyta och blir en stor enhet.

Sett i ett konkurrensperspektiv är det viktigt att paragrafen ändras, påpekar utskottet. Där emot vill utskottet uttrycka sin oro för att den nivå för betydande utvidgning som beskrivs i motiven i propositionen inte är rationell och befogad. Utskottet menar att bestämmelsen kan ha motsatt effekt än avsett om den inte är tillräckligt flexibel. Därmed sätts en kontinuerlig utveckling i överensstämmelse med kraven på en välbalanserad servicestruktur och en hållbar utveckling i samhällsstrukturen på spel. Utskottet vill uttrycka sin stora oro för hur medelstora affärer inne i en kompakt samhällsstruktur ska kunna fortleva när de inte finns i anknytning till omedelbara cityfunktioner. Också mindre närbutiker kan indirekt bli lidande av detta eftersom deras verksamhet kan ha beröringspunkter med de logistikvinster som större affärer för med sig. När det viktigaste målet med styrningen av stora enheter är att tjänster ska finnas kvar också i en kompakt samhällsstruktur och att tjänsterna ska kunna nås också utan bil strider det mot de viktigaste målen att de medelstora affärerna kan vara på fallrepet. För att motverka detta anser utskottet att den vägledande gränsen för betydande utvidgningar ska vara en utvidgning över 1 500 kvadratmeter våningsyta eller över 25 procent. Det är extra viktigt att konsekvenserna av bestämmelsen följs upp med avseende på en hållbar utveckling och i tillväxtcentra.

Begreppet koncentration av affärer

Lagändringen syftar till att också sådana koncentrationer av affärer som till sina verkningar

kan jämföras med stora detaljhandelsenheter ska omfattas av styrningen av stora detaljhandelsenheter. Med koncentration av affärer avses enligt propositionen köpcentra där ingen enskild affär överskrider den gräns på 2 000 kvadratmeter våningsyta som 114 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen föreskriver för stora affärsenheter. I motiveringen sägs vidare att det inte går att lägga fast någon tydlig gräns för hur stor våningsyta en koncentration av affärer ska ha. I stället är det effekterna av koncentrationen som spelar en roll. Vilka effekter en koncentration har beror enligt motiveringen bland annat på hur stort det omgivande samhället är och var koncentrationen av affärer är placerad i samhällsstrukturen, men också på typen av affärer. Som ett vägledande mått anför regeringen att koncentrationer bestående av mer än 10 000 kvadratmeter våningsyta vanligen har stora effekter. Specialaffärer som inte ingår i definitionen i 114 § och som kräver stort utrymme beaktas inte när effekterna mäts. Dessutom ska lagändringen inte gälla obetydliga utvidgningar av koncentrationer av affärer.

Miljöutskottet omfattar förslaget att koncentrationer av affärer införlivas i regelverket om stora detaljhandelsenheter. Utskottet menar dock att motiveringen i propositionen inte ger någon exakt definition på koncentration av affärer. Vidare påpekar utskottet att de koncentrationer av affärer som omfattas av styrningen definieras enligt sina effekter som är jämförbara med stora detaljhandelsenheter. Med verkningar, effekter, avses i synnerhet koncentrationens effekter på tillgången till tjänster på det regionala planet, samhällsstrukturen och trafiken.

Med en koncentration av affärer avses dels enskilda affärsbyggnader där det finns flera affärer, dels en samling affärsbyggnader där affärerna har gemensamma funktioner, till exempel gemensam parkering, eller gemensam ledning och marknadsföring. Koncentration av affärer avser inte affärer och affärshus som arbetar fristående från varandra. När områden med industri- och lagerbyggnader i obetydlig omfattning ändras till områden med affärsfunktioner betraktas det-

ta inte som en koncentration av affärer i den mening som lagen avser.

Vanligen är det lätt identifierbara kommersiella koncept som uppfyller definitionen på koncentrationer av affärer, till exempel köpcentra, centra för fackhandel (Retail Park), centra för försäljning av märkesvaror (Factory Outlet Center) eller nöjescentra (Entertainment Center). Denna typ av existerande och kommande koncentrationer av affärer har mycket varierande våningsytor och kan omfatta hela 100 000 kvadratmeter våningsyta. Utskottet påpekar emellertid att de koncentrationer av mindre omfattning som nämns ovan kan betraktas som den typ av koncentrationer av affärer som regeringen avser, om de har samma typ av effekter som stora detaljhandelsenheter.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår miljöutskottet

att lagförslagen i övrigt godkänns i enlighet med propositionen men 158 § och ingressen i det första lagförslaget med följande ändringar:

158 §

Byggnadsservitut

För en tomt eller en fastighet som är byggplats kan stiftas en bestående rätt som belastar en annan fastighet och som ger rätt att använda en byggnad eller en konstruktion eller att vidta en därmed jämförbar åtgärd (*byggnadsservitut*). Stiftandet av ett servitut förutsätter att de som saken gäller kommer överens om det skriftligen. *Ett byggnadsservitut kan stiftas för kommunens eller en kommunal inrättnings behov eller för behov i anslutning till byggande av samhällsteknik också i fall där servitutsrätten inte hänförs till en tomt eller en fastighet som är byggplats.*

(3 mom. *utesl.*)

(Ingressen)

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i markanvändnings- och bygglagen av
den 5 februari 1999 (132/1999) 47 § 1 mom.,
75 §, 79 § 1 mom., 107 §, 137 § 2 och 6 mom.,

138 § 1 mom., 158 § 1 mom. och 171 § 3 mom.
samt

fogas till 58 § ett nytt 4 mom., varvid det nu-
varande 4 mom. blir 5 mom., till 143 § ett nytt 3
mom., till 149 § ett nytt 4 mom., till lagen en ny
204 a § och till 218 § ett nytt 5 mom. som följer:

Helsingfors den 23 april 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Satu Hassi /gröna
medl. Susanna Haapoja /cent
Hanna-Leena Hemming /saml (del-
vis)
Rakel Hiltunen /sd
Inkeri Kerola /cent
Kari Kärkkäinen /kd (delvis)

Mikaela Nylander /sv
Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Säde Tahvanainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml
Pia Viitanen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.