

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 41/2006 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om en kommun- och servicestrukturreform
samt om ändring av kommunindelningslagen
och av lagen om överlåtelseskatt**

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 oktober 2006 en proposition med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningslagen och av lagen om överlåtelseskatt (RP 155/2006 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Sulonen, inrikesministeriet
- regeringsråd Auvo Haapanala och byggnadsråd Matti Vatiilo, miljöministeriet
- professor Ilkka Pyy, Joensuu universitet

- förvaltningsdirektör Timo Reina, Statens bostadsfond
- ledande forskare Pekka Lahti, Statens tekniska forskningscentral
- biträdande stadsdirektör Pekka Korpinen, Helsingfors stad
- stadsdirektör Aimo Ahti, Kouvola stad
- kommundirektör Hannele Mikkonen, Libelits kommun
- utvecklingsdirektör Martti Ahokas, Mellersta Finlands förbund
- ordförande för landskapsstyrelsen Mirja Vehkaperä, Norra Österbottens förbund
- direktör Seija Vanhanen, Nylands förbund
- direktör Leena Karessuo, Finlands Kommunförbund.

Dessutom har Östra Nylands förbund lämnat ett skriftligt utlåtande.

PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om en kommun- och servicestrukturreform samt att kommunindelningslagen och lagen om överlåtelseskatt ändras.

I lagen om en kommun- och servicestrukturreform, nedan även ramlagen, bestäms om riktlinjer och ramar för kommun- och servicestruk-

turreformen. På grundval av lagen inleds det lagstiftningsmässiga och administrativa revideringsarbete som förutsätts för att genomföra reformen i praktiken. Avsikten är att slutföra detta arbete före utgången av 2009.

Enligt propositionen stärks kommunstrukturen genom att kommuner sammanslås och ge-

nom att delar av kommuner ansluts till andra kommuner. Servicestrukturerna stärks genom att den service som förutsätter ett större befolkningsunderlag än en kommun sammanförs och genom att samarbetet mellan kommunerna utökas. Målet är att i hela landet säkerställa service av hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna. Servicestrukturen skall vara heltäckande och ekonomisk och den skall möjliggöra en effektiv användning av resurserna.

Det föreslås också att verksamhetens produktivitet förbättras genom att kommunernas verksamhet vid ordnandet och produktionen av service effektivteras samt genom att verksamhetsförutsättningarna för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med problematisk samhälls-

struktur stärks. Städerna Esbo, Grankulla, Helsingfors och Vanda ska utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna ska förbättras i regionen. Landskapens centralorter ska utarbeta motsvarande plan tillsammans med de kommuner som gränsar till dem och som med avseende på samhällsstrukturen hör nära samman med dem.

Lagarna föreslås träda i kraft vid ingången av 2007. Lagen om en kommun- och servicestrukturereform föreslås vara temporär och gälla till utgången av 2012. Det föreslås att lagen om ändring av kommunindelningslagen tillämpas på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2008 och därefter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Miljöutskottet har granskat regeringens proposition utifrån sitt ansvarsområde, dvs. miljöaspekter och bostadspolitik. Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslagen med följande anmärkningar.

Planering av områdesanvändningen och miljöförvaltning

Målen för kommun- och servicestrukturen stämmer till stor del överens med målen för områdesanvändningen i markanvändnings- och bygglagen. Reformen stöder även arbetet för effektivare verksamhetsbetingelser för miljöförvaltningen och främjar således uppnåendet av målen för miljöpolitiken.

Syftet med markanvändnings- och bygglagen (132/1999) är att reglera områdesanvändningen och byggandet för att skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och främja en ekologiskt, ekonomiskt och kulturellt hållbar utveckling. Målet för områdesplaneringen är bl.a. att främja möjligheterna att skapa en livsmiljö som tillgodoser behoven hos olika befolkningsgrupper, en fungerande samhällsstruktur som är ekonomiskt och ekologiskt hållbar, verksamhetsbetingelser för näringslivet, behov i anslutning till boende, tillgången till service samt att trafiken och energiförsörjningen ordnas på ett hållbart sätt.

Syftet med miljöskyddslagen (86/2000) är bl.a. att förebygga förorening av miljön samt stödja en hållbar utveckling. Kommunerna har inom sitt område ett lagstadgat ansvar att sköta miljöärenden. Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten har med stöd av miljöskyddslagen både tillstånds- och tillsynsuppgifter.

Enligt 23 § i miljöskyddslagen är den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten kommunal miljöförvaltningsmyndighet. I lagen om kommunernas miljöförvaltning (64/1986) föreskrivs att miljöförvaltningsmyndighetens uppgifter sköts av ett organ som utses av kommunen. Enligt 5 § kan kommunerna även ordna skötseln av uppgifterna i samarbete enligt vad som föreskrivs i 2 § och 10 kap. i kommunallagen.

Lagstiftningen om specialuppgifter för de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna har enligt en utredning åttadubblats från 1986 till 2003. Ungefär tre fjärdedelar av de nämnder som svarar för kommunernas miljöförvaltningsuppgifter sköter

även andra än miljövårdsuppgifter.¹ Enskilda nämnder har uppgifter t.ex. i anslutning till anordnandet av vattenförsörjningen och avfallshanteringen eller andra sådana tilläggsuppgifter som kan äventyra deras obundenhet i miljövårdsärenden. En tredjedel av de beslut som kommunerna fattar med stöd av miljöskyddslagen har varit miljötillstånd, varav över hälften har avgjorts i kommuner med färre än 10 000 invånare.

Att säkerställa ett tillräckligt kunnande har varit grunden för det kommunala samarbetet i miljövårdsuppgifter. Redan en tredjedel av kommunerna sköter miljövårdsmyndighetens uppgifter i samarbete. Reformen ger bättre förutsättningar för strukturella ändringar i miljötillståndsförvaltningen. Den omorganisering som är anhängig inom miljötillståndsförvaltningen gäller arrangemang av befogenheterna mellan statliga myndigheter. Alla miljö- och vattentillståndsärenden överflyttas till ett nytt riksomfattande ämbetsverk från miljötillståndsverket och de regionala miljöcentralerna. Ändringarna i miljötillståndsbefogenheterna mellan staten och kommunerna förutsätter att det finns tillräckliga ekonomiska resurser och tillräcklig sakkunskap inom kommunernas miljötillståndsverksamhet, vilket större enheter har.

Områdesarkitekttjänster anlitas för närvarande i 105 kommuner. I kommuner med färre än 6 000 invånare behöver det enligt markanvändnings- och bygglagen inte finnas en egen planläggare. Även i många större kommuner sköts planläggaruppgifterna vid sidan av egen tjänst. Det kommunala samarbetet även inom byggnadstillsynen har ökat för att säkerställa tillräcklig sakkunskap och obundenhet.

Med hänvisning till det ovanstående är det klart att en reform av kommunstrukturen och ett effektivare samarbete mellan kommunerna främjar styrningen av markanvändningen och

byggandet samt skötseln av miljövårdsuppgifter i kommunerna, eftersom både kvalitativa och kvantitativa resurser för skötseln av uppgifterna kan tryggas bättre än vad nu är fallet.

Bostadspolitik och samhällsstruktur

Kommunerna är också centrala aktörer inom bostadspolitik. Största delen av det statsunderstödda bostadsbeståndet är också i kommunal ägo. Att utvidga och fördjupa det kommunala samarbetet ger således bättre möjligheter för en ändamålsenlig planering av bostadspolitik med hänsyn till en fungerande samhällsstruktur och utvecklingsbehoven inom trafiksystemen samt främjandet av en bostadsproduktion till skäligen priser.

Enligt 7 § i det första lagförslaget gällande en kommun- och servicestrukturereform ska huvudstadsregionen och de kommuner i stadsregioner som nämns särskilt i lagen senast den 31 augusti 2007 utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna ska förbättras. Eftersom stadsregionerna i fråga om förhållanden och utgångspunkter för planeringen är ganska olika, är det motiverat att det lämnas öppet hur den plan som ska överlämnas till statsrådet ska utarbetas. Utöver en gemensam generalplan kan man också tänka sig en partiell landskapsplan och olika slags regionala strukturmodeller för markanvändningen till grund för fortsatt planering.

Det kommunala samarbetet är ofta otillräckligt när det gäller det sociala ansvaret inom bostadspolitik, eftersom ansvaret för den sociala bostadsproduktionen är mycket ojämnt fördelat vid en regional granskning. Man bör särskilt ge akt på boendeförhållandena för bostadspolitiska specialgrupper, såsom äldre i dålig kondition, personer med mentala och missbrukarproblem eller ungdomar som behöver särskilt stöd och anordnandet av nödvändiga stödtjänster.

Boende och planering av markanvändningen är i allt högre grad förknippat med behovet av att utveckla trafiksystemet och kollektivtrafiken. Den splittring i samhällsstrukturen som skett på många ställen är en utmaning för utvecklandet

¹ Risto Mansikkamäki; Kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavarat; Selvitys kuntien ympäristönsuojeluhallinnon tehtävistä, voimvaroista ja selviytymisedellytyksistä. Suomen ympäristö 704. 2004.

av trafiksystemen, men ökar också behovet av samhällstekniska investeringar och underhållskostnaderna. Enligt en undersökning av VTT kommer det finländska bostadsbeståndet före 2030 att öka kvantitativt med över 61 milj. kvadratmeter bostadsyta, dvs. med 31 % jämfört med nivån 2000². Detta beror framför allt på ökningen av utrymmesstandarden (25 %), men fortfarande i någon mån även på befolkningens ökning och flyttningsrörelsen. Samtidigt ökar den årliga energiförbrukningen per invånare nästan 25 % jämfört med 2000 års nivå. Växt-husgasutsläppen från trafiken utgör 17 % av alla utsläpp och utsläppen har börjat öka³. Det är möjligt att svänga denna negativa trend t.ex. genom att ta i bruk klart effektivare och mera täckande lågenergilösningar och göra samhällsstrukturen enhetligare. Samhällsstrukturens effektivitet, vare sig den mäts med invånartäthet eller byggeffektivitet, förkortar avstånden och ger samtidigt upphov till ett tillräckligt kundunderlag för den service som erbjuds i städerna. Tätheten ökar servicens lönsamhet, effektiviserar användningen av infrastrukturen, t.ex. energi- och vattenförsörjningen, samt ökar även alternativet för kollektivtrafiken och den lätta trafiken.

Utskottet har i sitt utlåtande om energi- och klimatstrategin (MiUU 8/2006 rd) framhållit att eftersom samhällsstrukturen är relativt stabil får de grundläggande lösningarna långvariga effekter och det är absolut väsentligt att också klimatkonsekvenserna på ett effektivt sätt får påverka utformningen av samhällsstrukturen. Riksdagen

² Asuin ympäristön muutos ja sen ekotehokkuus Suomessa 2000—2030; Arviointimallin kehitys ja soveltaminen kahdessa yhdyskuntarakenneskenaariossa: Nykykehitys ja kaupunkimaisen pientalon vaihtoehto. Pekka Lahti ja Minna Halonen. Tutkimusraportti VTT-R-03399-06. Espoo 2006.

³ Suomen tieliikenteen pakokaasupäästöt; LIISA 2004 laskentajärjestelmä. Kari Mäkelä, Juhani Laurikko ja Heikki Kanner. VTT Rakennus- ja yhdyskuntatekniikka. Tutkimusraportti RTE 2881/05. Espoo 2005.

antog med stöd av utskottets förslag till uttalande uttalandet att regeringen bör låta göra en rikstäckande utredning om vilka möjligheter det finns att göra samhällsstrukturen ekoeffektivare inte minst med tanke på klimatmålen.

Vid omorganiseringar av kommunindelningar har det funnits ett behov och intresse av sammanslagningar även i kommuner som inte har någon gemensam gräns. Utskottet konstaterar att man för en enhetlig samhällsstruktur i ovan nämnda situationer borde hitta en lösning där kommunerna har tillräckligt med gemensam gräns för att en enhetlig och ekologisk samhällsstruktur ska tryggas.

Utskottet konstaterar med hänvisning till det ovan sagda att det behövs ett utvidgat samarbete i centrala stadsregioner kring utvecklandet av markanvändningen, jordpolitiken, bostadspolitiken och trafiksystemen. I framtiden kommer det att vara allt viktigare att uppnå målen för energi- och klimatpolitiken även inom dessa sektorer. Regeringens proposition stöder förutsättningarna för en god bostadspolitik och hållbar samhällsstruktur och stärker det kommunala samarbetet där man redan hunnit längre med den gemensamma planeringen och förvaltningen.

Utskottet anser dock att alltför snäva tidsfrister kan hämma ett gott samarbete. Vid expertutfrågningen har det också kommit fram ett behov av att samtidigt kunna lämna både genomförandeplanen enligt 10 § i ramlagsförslaget och stadsregionplanen enligt 7 § till statsrådet, dvs. före den sista augusti 2007, eftersom man i flera regioner överväger att slå ihop arbetet med dessa planer. Utskottet föreslår att förvaltningsutskottet ska beakta detta.

Utlåtande

Miljöutskottet anför

att förvaltningsutskottet ska beakta vad som sagts ovan.

Helsingfors den 28 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

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

Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Säde Tahvanainen /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml
ers. Hannu Hoskonen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.