

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att markanvändnings- och bygglagen ändras så att beviljandet av bygglov för vindkraftverk i större utsträckning än förut ska kunna grunda sig på generalplanläggning.

I propositionen föreslås bestämmelser om förutsättningarna för att en generalplan ska kunna användas direkt som grund för beviljande av bygglov för byggande av vindkraftverk. Vidare föreslås bestämmelser om särskilda krav på innehållet i en sådan generalplan som styr byggandet av vindkraftverk samt bestämmelser om kommunernas möj-

lighet att för utarbetandet av en generalplan ta ut kostnadsersättning hos den aktör på vars initiativ utarbetandet av en generalplan som styr vindkraftsetableringen har inletts.

Det föreslås att lagen ändras så att en del av beslutanderätten i de undantagsärenden som gäller byggande på strandområden överförs från närings-, trafik- och miljöcentralen till kommunen. Syftet med ändringen är att tydliggöra fördelningen av behörighet och öka kommunens behörighet i undantagsärenden.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2011.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÅGE	3
2.1 Byggandet av vindkraftverk.....	3
2.2 Undantagsärenden som gäller strandbyggande	4
3 FÖRESLAGNA ÄNDRINGAR	6
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	7
4.1 Ekonomiska konsekvenser	7
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	7
4.3 Konsekvenser för miljön.....	8
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	9
5.1 Byggandet av vindkraftverk.....	9
5.2 Undantagsärenden som gäller strandbyggande	9
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	10
DETALJMOTIVERING	11
1 LAGFÖRSLAG	11
10 a kap. Särskilda bestämmelser för utbyggnad av vindkraft.....	11
2 IKRAFTTRÄDANDE	14
3 LAGSTIFTNINGSORDNING	14
LAGFÖRSLAG	15
Lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen.....	15
BILAGA	17
PARALLELLTEXT	17
Lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen.....	17

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Enligt Finlands klimat- och energistrategi på lång sikt, som statsrådet godkände den 6 november 2008, är målet att vindkraftens installerade totaleffekt ska öka till 2000 MW senast år 2020. Detta mål innebär en betydande ökning av Finlands nuvarande vindkraftskapacitet som är ca 140 MW. Under den senaste tiden har det tagits många initiativ till projekt som hänför sig till vindkraftsetablering. I början av 2010 hade antalet planerade projekt en omfattning som, ifall alla byggprojekt genomförs, motsvarar en sammanräknad effekt på ca 9 000 MW.

Riksdagens miljöutskott har i sitt utlåtande (9/2009 rd) om statsrådets klimat- och energistrategi konstaterat att det, trots att mycket har gjorts i administrativ väg för att klarlägga planläggningen av vindkraft, har varit problem med tillståndsprocedurerna och processen gällande miljökonsekvensbedömning (MKB-processen) under de senaste åren. Utskottet har i sitt utlåtande ansett det angeläget att man också framöver fäster vikt vid att planläggningsprocessen blir snabbare och tillståndsprocedurerna smidigare samt att MKB-lagstiftningen förtydligas när det gäller vindkraften.

I november 2009 publicerades en atlas över vindenergin (Finlands Vindatlas) som beskriver vindförhållandena i olika delar av landet. I vindatlasen beskrivs vindförhållandena från 50 meters höjd till 400 meters höjd. Beskrivningen inkluderar också platsspecifik information om bl.a. vindstyrka, riktning och turbulens som månadsmedeltal. Informationen i vindatlasen kan utnyttjas vid planläggningen när vindkraftsetablering planeras och beslut fattas om placeringen av vindkraftverk.

I de riksomfattande mål för områdesanvändningen som statsrådet godkände den 30 november 2000 och justerade den 13 november 2008 har man till vissa delar tagit ställning till planeringen av vindkraftsprojekt med hjälp av planeringssystemet gällande

markanvändning. Enligt de gällande riksomfattande målen för områdesanvändningen ska i landskapsplanläggningen de bäst lämpade områdena för utnyttjande av vindkraft anvisas och vindkraftverken ska i första hand placeras koncentrerat i enheter bestående av flera kraftverk.

De principer om planering av byggande och byggande på strandområde som fogades till byggnadslagen (370/1958) i samband med revideringen av naturvårdslagen (1096/1996) utvidgade behovet av planering av stränder till att gälla alla strandområden. Dessa principer togs nästan oändrade med i markanvändnings- och bygglagen (132/1999, i kraft 1.1.2000) i samband med totalreformen av byggnadslagstiftningen.

Byggande i strandzon och på strandområde förutsätter, med vissa undantag, enligt 72 § 1 och 2 mom. i markanvändnings- och bygglagen en detaljplan eller en sådan generalplan med rättsverkningar där det särskilt bestäms att generalplanen eller en del av den kan användas som grund för beviljande av bygglov.

Byggande på strandområde utan den plan som nämns i paragrafen förutsätter undantag från behovet av planering av strandområde i enlighet med 171 §. Behörigheten att bevilja undantag för uppförande av en ny byggnad hör enligt 171 § 2 mom. till en statlig myndighet (närings-, trafik- och miljöcentralen, nedan NTM-centralen), i andra fall hör behörigheten till kommunen.

Syftet med propositionen är att överföra undantagsärenden som gäller byggande på strandområden från NTM-centralens behörighet till kommunerna och göra fördelningen av behörighet mellan dessa myndigheter tydligare. Propositionen grundar sig på regeringsprogrammet.

2 Nuläge

2.1 Byggandet av vindkraftverk

Markanvändnings- och bygglagen är en allmän lag som reglerar områdesplanering,

byggande och områdesanvändning. Den nuvarande markanvändnings- och bygglagen innehåller inte särskilda bestämmelser om den planläggning och de tillståndsprocedurer gällande jord- och vattenområden som krävs för utbyggnad av vindkraft. Planeringen av vindkraftsområden och byggandet av vindkraftverk regleras sålunda i princip av samma bestämmelser som gäller planeringen och realiseringen av andra byggprojekt.

Frågan om på vilka områden vindkraftsutbyggnad kan placeras har hittills behandlats i landskapsplaner och då gällt vissa fjäll-, kust- och havsområden. Man har först nyligen i större skala genom landskapsplanläggning börjat undersöka möjligheterna att placera vindkraftverk i inlandet. Den redan realiserade planeringen av markanvändning som hänför sig till vindkraftsutbyggnad har i allmänhet utförts med hjälp av general- och detaljplaner som kommunerna utarbetat.

Byggandet av vindkraftverk har i fråga om mindre projekt kunnat basera sig enbart på tillståndslösningar i enlighet med markanvändnings- och bygglagen. För genomförandet av ett vindkraftsprojekt har man kunnat fatta ett positivt beslut som gäller planeringsbehov eller bevilja undantagslov, bygglov eller åtgärdstillstånd.

Utöver markanvändnings- och bygglagen finns det många andra lagar i vilka olika frågor med anknytning till planeringen av vindkraftverk och avgörandet av eventuella placeringsorter och byggandet av vindkraftverk regleras. Exempel på sådana lagar är inom miljölagstiftningen bl.a. vattenlagen (264/1961), miljöskyddslagen (86/2000) och lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994).

Storleken och effekten av de vindkraftverk som numera planeras och byggs har vuxit markant i jämförelse med vad som tidigare var fallet. I stället för att bygga enstaka eller några vindkraftverk strävar man i nuläget också efter att koncentrera vindkraftverken till områdesmässigt stora vindkraftsparker.

I och med att projekten i anslutning till vindkraftsetablering har ökat volymmässigt och eftersom de större projekten leder till miljökonsekvenser på större områden har det kunnat uppstå oklarhet i tillämpningen av de gällande bestämmelserna i markanvänd-

nings- och bygglagen. Det har ansetts att rollerna mellan olika plannivåer är oklar när det gäller planeringen av vindkraftverk och att situationen tidvis leder till överlappande planering. Vidare har det påpekats att de bestämmelser som gäller tillstånden för vindkraftsutbyggnad lämna rum för tolkning. Man har bl.a. varit osäker på om större vindkraftsprojekt kan genomföras med stöd av ett sådant positivt avgörande gällande placeringsbehov som avses i markanvändnings- och bygglagen eller om det för ett genomförande krävs att en detaljplan utarbetas.

Den tekniska utvecklingen som gäller vindkraftverk och de olika sätten att i praktiken realisera vindkraftsprojekt mot bakgrunden av omfattande regionala behov har lett till att bestämmelserna i den nuvarande markanvändnings- och bygglagen inte till alla delar är lämpade att i tillräcklig grad styra utbyggnaden av vindkraft. Den arbetsgrupp som miljöministeriet tillsatte för att utreda förutsättningarna för vindkraftsetablering utifrån miljölagstiftningen rekommenderade år 2002 att man i synnerhet i fråga om havsområden utreder möjligheterna att i större utsträckning använda generalplaner som planeringsinstrument vid den markanvändning som avser vindkraftverk.

2.2 Undantagsärenden som gäller strandbyggande

Byggande i strandzon och på strandområde förutsätter enligt 72 § 1 och 2 mom. i markanvändnings- och bygglagen en detaljplan eller en sådan generalplan med rättsverkningar där det särskilt bestäms att generalplanen eller en del av den kan användas som grund för beviljande av bygglov. Lagens 72 § innehåller vissa undantag från denna huvudregel när det gäller bl.a. byggande som behövs för att bedriva jord- eller skogsbruk eller fiskeri och uppförande av en ekonomibyggnad på samma gårdsområde som ett befintligt bostadshus.

Enligt 171 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen kan kommunen av särskilda skäl bevilja undantag från markanvändnings- och bygglagen och från bestämmelser, förbud och andra begränsningar som gäller byggande eller andra åtgärder och som har utfär-

dats med stöd av lagen. Kommunen får emellertid inte bevilja undantag i de fall som avses i 171 § 2 mom. i lagen, utan rätten att bevilja undantag hör i de fallen till närings-, trafik- och miljöcentralen, nedan *NTM-centralen*.

Till NTM-centralens behörighet hör enligt 171 § 2 mom. 1 punkten rätten att bevilja undantag när det är fråga om uppförande av en ny byggnad på ett strandområde där en plan enligt 72 § 1 mom. inte är i kraft. I rättspraxis har ansetts att behörigheten hör till NTM-centralen när det gäller områden som enligt en generalplan med rättsverkningar har varit avsedda att lämnas obebyggda. Sådana områden är t.ex. skogsbruks- eller rekreationsområden och andra områden där det inte har bestämts något särskilt om byggande. (HFD 2004:85, HFD 2006:4, HFD 2006:89, HFD 2008:39). Ersättande av en befintlig byggnad eller en betydande utbyggnad av en sådan har jämförts med det uppförande av en ny byggnad som avses i momentet.

Efter att markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft förekom det oklarheter i tolkningen av fördelningen av behörighet. I nuläget har tolkningen av fördelningen av behörighet redan till stor del blivit etablerad i och med högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis.

I 172 § i lagen föreskrivs om förutsättningarna för undantag. Ett undantag får inte medföra olägenheter med tanke på planläggningen, genomförandet av planen eller annan reglering av områdesanvändningen.

Det får inte heller försvåra möjligheterna att uppnå målen för naturvården eller möjlig-

heterna att uppnå målen för skyddet av den byggda miljön. Undantag får inte heller beviljas om det leder till byggande med betydande konsekvenser eller annars har avsevärda skadliga miljökonsekvenser eller andra avsevärda och skadliga konsekvenser. De rättsliga förutsättningarna för undantaget är desamma oberoende av till vilken myndighet behörigheten att bevilja undantag hör enligt 171 § i lagen.

Under den tid som markanvändnings- och bygglagen varit i kraft har generalplanläggningen av stränder framskridit med en fart på ca 70 planer i året. I sin helhet har planläggningen av stränder framskridit så att för närvarande ca 60 % av strandbyggandet baserar sig på planläggning.

Antalet undantagsärenden om strandbyggande som NTM-centralerna har avgjort har i motsvarande mån minskat när planläggningen av stränderna framskridit. Efter det att markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft har antalet undantagsärenden om strandbyggande som NTM-centralen avgjort minskat från ca 3 200 (år 2002) till ca 1 900 (år 2009). Andelen positiva beslut har under de senaste åren hållits på ca 80 %.

En granskning av de undantagsärenden om strandbyggande som NTM-centralerna avgjort visar att på landsnivå gäller ca 60 % av dessa ärenden byggande på en byggplats där det redan finns byggnader. Antalet undantagsärenden som innebär att en ny byggplats skapas har relativt sett minskat något mera jämfört med så kallat ersättande byggande. (diagram 1)

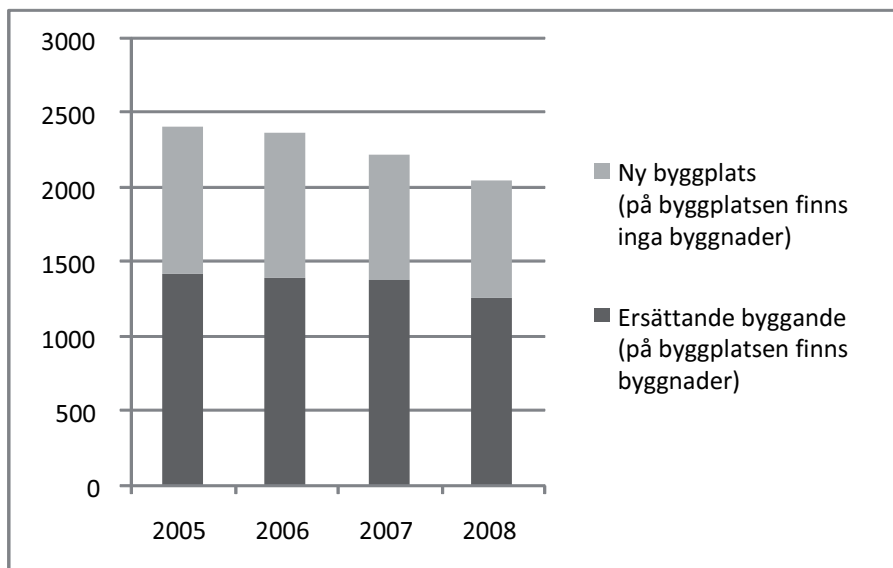


Diagram 1. Antalet undantagsärenden om strandbyggande (permanent bostad eller fritidsbostad) som de regionala miljöcentralerna avgjort mellan åren 2005 och 2008 indelade enligt om det gäller en ny byggplats eller en byggplats där det redan finns byggnader.

3 Föreslagna ändringar

Syftet med denna proposition är att i fråga om utbyggnaden av vindkraft klarlägga de bestämmelser som ansluter sig till markanvändnings- och bygglagstiftningen. Genom att ändra lagstiftningen försöker man också öka smidigheten i de myndighetsprocesser som hänförelse till planeringen av och tillståndsfrågorna kring vindkraftsprojekt.

Syftet med propositionen är att en generalplan oftare än förut ska kunna användas som ett planeringsinstrument när frågor som gäller placeringen av vindkraftsutbyggnad avgörs. Enligt propositionen ska det vara möjligt att bevilja bygglov för vindkraftverk direkt på grund av en generalplan, om det kan anses att generalplanen styr placeringen av det planerade vindkraftsprojektet tillräckligt och om man i generalplanen i tillräcklig utsträckning har kunnat bedöma projektets konsekvenser för användningen av området och för dess omgivning samt för miljövärdena.

I propositionen föreslås att markanvändnings- och bygglagen ändras så att det till lagen fogas ett särskilt kapitel innehållande bestämmelser om hur en generalplan kan användas

som planeringsinstrument för utbyggnad av vindkraft. Det nya kapitlet föreslås innehålla bestämmelser om beviljande av bygglov för vindkraftsutbyggnad direkt på grund av en generalplan, bestämmelser om särskilda krav på innehållet i en sådan generalplan samt bestämmelser om kommunernas möjlighet att för utarbetandet av generalplanen ta ut kostnadsersättning hos den aktör på vars initiativ man har inlett utarbetandet av en generalplan som gör det möjligt att bygga ett vindkraftverk.

Propositionen avser inte att ändra landskapsplanläggningens styrande inverkan i relation till generalplanläggningen. Landskapsplanläggningen styr sålunda generalplanläggningen i enlighet med de bestämmelser som är i kraft. Genom propositionen avser man inte heller att avskaffa behovet av att utarbeta en detaljplan i sådana fall där den planerade vindkraftsetableringen kan anses kräva en granskning av hur områdesanvändningen har ordnats på nivån för den detaljerade planläggningen. I de fall där t.ex. andra behov i anslutning till markanvändningen av ett område eller miljövärden förutsätter att vindkraftsutbyggnaden samordnas med annan markanvändning med hjälp av detaljerad

planläggning, kvarstår behovet av att utarbeta en detaljplan.

Det föreslås att den fördelning av behörighet att bevilja undantag som ingår i 171 § 2 mom. 1 punkten i lagen ändras så att vissa av de ärenden som enligt den nu gällande lagen ska avgöras av en NTM-central avgörs av kommunen.

NTM-centralen ska enligt den föreslagna ändringen avgöra ett undantagsärende i de fall då det är fråga om uppförande av en ny byggnad på ett område där en plan enligt 72 § 1 mom. inte är i kraft. På sådana områden ska kommunen dock avgöra ärendet om det är fråga om utbyggnad eller ersättande av ett befintligt bostadshus.

Ändringen innebär en partiell överföring av den behörighet som enligt gällande lag hör till NTM-centralen till kommunerna. På landsnivå skulle uppskattningsvis ca 60 % av de undantagsärenden om strandbyggande som hör till NTM-centralerna överföras till en kommunal myndighet för avgörande. Syftet med ändringen är att öka antalet ärenden som hör till kommunens behörighet och göra fördelningen av behörighet mellan myndigheterna tydligare.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Syftet med denna proposition är att klarlägga lagstiftningen om planerings- och tillståndsförfarandena i fråga om projekt som hänför sig till vindkraftsetablering. En klarare lagstiftning kan antas leda till att intresset för att starta vindkraftsprojekt ökar, vilket innebär att propositionen i detta avseende har en ökande effekt på investeringar som fokuserar på utbyggnad av vindkraft. Realiseringen av vindkraftsprojekt främjar också användningen av förnybara energikällor och möjligheterna att göra dem tillgängliga på marknaden. Om elektricitet produceras med vindkraft minskar detta användningen av fossila bränslen och gör energiproduktionsstrukturen mer mångsidig, varav följer att propositionen har sänkande effekt på marknadspriset på el. Å andra sidan uppstår det kostnader när vindkraften stöds ekonomiskt, och av den

anledningen sjunker elpriset inte på motsvarande sätt.

Användning av en generalplan på det sätt som anges i propositionen för vindkraftsutbyggnad direkt som en plan som berättigar till bygglov, leder i de situationer som omfattas av propositionens tillämpningsområde till ett minskat behov av detaljplaner. Å andra sidan utarbetar kommunerna flera i propositionen avsedda sådana generalplaner som direkt berättigar till bygglov, vilket förutsätter att kommunerna tillhandahåller tillräckliga planeringsresurser för generalplanläggningen. Det bör i dessa fall fästas särskilt avseende vid att utredningen av konsekvenserna av en generalplan som direkt styr byggandet kan föranleda mer omfattande och detaljerade utredningsbehov än vad som i allmänhet är fallet när det gäller generalplaner. Sammanräknat har propositionen dock en sänkande inverkan på planeringskostnaderna, eftersom man inte längre behöver utarbeta detaljplaner för de generalplaneområden som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Enligt propositionen har kommunerna rätt att hos den aktör på vars initiativ frågan om planläggningen har väckts ta ut kostnadsersättning för utarbetandet av en generalplan som gäller vindkraftsutbyggnad. Propositionen innebär därmed att kommunerna inte ska vara skyldiga att stå för kostnader som planeringen av en generalplan för vindkraftsutbyggnad föranleder.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Syftet med propositionen är att göra det möjligt att i större utsträckning än för närvarande använda en generalplan som planeringsinstrument i samband med vindkraftsprojekt. Ökade investeringar i planeringen och realiseringen av vindkraftsprojekt kan leda till ökad arbetsmängd hos kommunernas planläggnings- och tillståndsmyndigheter och de myndigheter som svarar för statens styrning av planläggning och byggandet. Om vindkraftsutbyggnaden koncentreras i hög grad till vissa områden, kan arbetsmängden tidvis öka betydligt. Om bygglov för vindkraftverk beviljas direkt på grund av generalplanen minskar detta däremot i de fall som omfattas av lagförslagets tillämpningsområde

behovet av att kommunernas myndigheter handlägger enskilda avgöranden som gäller planeringsbehov och detaljplaner.

Propositionen avser inte att ändra landskapsplanläggningens styrande inverkan i relation till generalplanläggningen. Propositionen påverkar inte heller närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter när det gäller styrningen av planläggningen och byggandet i kommunerna. Avsikten är att de generalplaner som utarbetas för genomförande av vindkraftsprojekt ska godkännas av kommunfullmäktige på samma sätt som de övriga generalplanerna i kommunen. I detta avseende har propositionen således inga konsekvenser för bestämmandet av behörighetsförhållandena mellan myndigheterna.

Förslaget gällande undantagsärenden gäller fördelningen av behörighet mellan statliga och kommunala myndigheter, så de mest betydande konsekvenserna kommer att gälla dessa myndigheters verksamhet.

Förslaget innebär att sådana beslutsärenden som enligt gällande lag hör till en statlig myndighet (NTM-centralen) överförs till en kommunal myndighets behörighet. Uppskattningsvis ca 60 % av undantagsärendena om strandbyggande som nu avgörs av NTM-centralerna överförs till kommunerna, vilket minskar resursbehovet för beredningen av dessa ärenden vid NTM-centralerna. På motsvarande sätt ökar ändringen resursbehovet i kommunerna. Det är dock skäl att notera att behovet av att göra utredningar av stamfastigheter på ett icke-planlagt strandområde, vilket kräver mest beredningsresurser, är större vid nybyggnad än vid ersättande byggande. I samband med nybyggnad måste projektets konsekvenser utredas mera omfattande så att man kan trygga en jämlik behandling av markägarna och säkerställa att det kvarstår ett tillräckligt stort sammanhängande obebyggt område på strandområdet på det sätt som föreskrivs i 73 § 1 mom. i lagen.

Efter lagändringen behövs det fortfarande resurser vid NTM-centralerna för att handläda kommunerna i beredningen av besluten om undantag för strandbyggande och också för att övervaka kommunernas beslut. Ändringen kan också öka NTM-centralernas behov av att söka ändring i de beslut om undantag som kommunerna fattat, vilket också

skulle inverka på resursbehovet vid NTM-centralerna. Ett ökat antal besvär skulle påverka resursbehovet också vid förvaltningsdomstolarna.

4.3 Konsekvenser för miljön

Användningen av en i propositionen avsedd generalplan som en sådan plan som ger direkt rätt till bygglov i vindkraftverksprojekt innebär att instrumenturvalet för genomförandet av vindkraftsetableringar blir mångsidigare. Förfarandet bidrar därmed till att främja realiseringen av målen i Finlands klimat- och energistrategi.

Enligt propositionen ska det vara möjligt att bevilja vindkraftverk bygglov direkt på grund av en generalplan, om det kan anses att generalplanen är ett tillräckligt verktyg för att styra byggande och annan markanvändning på det område som planeringen gäller. När sådana generalplaner som avses i propositionen utarbetas ska särskild vikt fästas vid de planerade vindkraftverkens anpassning till sin omgivning och till samordnandet och beaktandet av de behov som gäller eventuella andra former av markanvändning på området i fråga. Vid utarbetandet av generalplaner bör man se till att ändamålsenliga konsekvensbedömningar görs och att intressenterna bereds möjlighet att delta i processerna på det sätt som avses i lagen.

När olika alternativ för placering av vindkraftsutbyggnad dryftas är områdets vindförhållanden av central betydelse. Platserna för produktion av vindkraft är sinsemellan olika. Vindförhållandena är bäst på havs- och kustområdena, medan skogsbevuxna landområden erbjuder sämre förutsättningar för vindkraftsproduktion. Om man försöker koncentrera vindkraftsproduktionen till de med tanke på vindförhållandena bästa områdena, koncentreras också miljökonsekvenserna till dessa områden.

Till de bakgrundsfaktorer som påverkat utarbetandet av denna proposition hör dels det faktum att vindkraftverken har blivit större i fråga om både storlek och effekt, dels ansatserna att placera vindkraftverken i vindkraftsparker bestående av många enheter. Till följd av denna tekniska utveckling är det viktigt att man i planeringsskedet fäster särskilt

avseende vid bedömningen av vindkraftverkens miljökonsekvenser och vid möjligheterna att minska de olägenheter som vindkraftverken kan orsaka. De mest betydelsefulla miljökonsekvenserna av vindkraftverk har i allmänhet bedömts gälla de visuella förändringarna i det omgivande landskapet. Beroende på placeringen kan ett vindkraftverk också påverka t.ex. växtligheten och djurlivet, människornas levnadsförhållanden och livsmiljöer, rekreationsmöjligheterna i de berörda områdena och kulturarvets fortbestånd. I fråga om havsområdena ska man dessutom beakta de konsekvenser som utbyggnaden av vindkraft har under vattenytan.

Det föreslås inga ändringar i de förutsättningar för undantag som föreskrivs i lagen, så ändringen gällande rätt att bevilja undantag har inga konsekvenser på möjligheterna att uppnå målen för naturvården eller för beaktandet av naturvärdena vid strandbyggnade. Lagändringen gäller fördelningen av behörighet mellan myndigheter. För den del som behörigheten överförs till kommunen är det NTM-centralens uppgift att övervaka att kommunens beslut uppfyller bl.a. dessa ovan nämnda krav. För att säkra en enhetlig avgörandepraxis kommer NTM-centralerna att fästa särskild vikt vid kommunernas styrning, utbildning och uppföljning av undantagsbesluten.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Bygandet av vindkraftverk

Propositionen har beretts vid miljöministeriet. Remissyttranden begärdes hos bl.a. ministerierna, förvaltningsdomstolarna, regionförvaltningsverken, närings-, trafik- och miljöcentralerna, landskapsförbunden, Finlands Kommunförbund samt många kommuner, organisationer och företag. Sammanlagt 75 yttranden lämnades in, bl.a. av finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, försvarsministeriet och kommunikationsministeriet. Justitieministeriet och inrikesministeriet meddelade att de inte har något att yttra sig om när det gäll-

er utkastet. I miljöministeriet har ett sammandrag gjorts av de yttranden som lämnats.

I remissyttrandena förhöll man sig i huvudsak positivt till det centrala målet i reformen, dvs. till möjligheten att i sådana situationer som omfattas av tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna bevilja bygglov för byggande av vindkraftverk direkt på grund av en generalplan.

Enligt försvarsministeriets yttrande bör man i planeringen av vindkraftsutbyggnad beakta de områden som är reserverade för försvarsmaktens bruk eller närheten av sådana områden samt säkerställa att vindkraftsutbyggnaden inte har negativa konsekvenser för försvarsmaktens verksamhet. I kommunikationsministeriets yttrande konstaterades behovet av att det i form av myndighetssamarbete meddelas anvisningar och definieras tillräckliga skyddsavstånd mellan vindkraftverk och olika trafikleder. I övrigt pekade man i yttrandena bl.a. på behovet av att bestämmelserna och motiveringarna till dem klarläggs när det gäller definieringen av förhållandena mellan olika plannivåer, vindkraftverkens anpassning till omgivningen och de utredningar som behövs som grund för planläggningen.

Regeringens proposition grundar sig till sina centrala delar på förslagen i det utkast som sändes på remiss. De förslag till förbättringar som framförts i remissyttrandena har i mån av möjlighet beaktats vid beredningen av bestämmelserna och detaljmotiveringen i denna proposition.

5.2 Undantagsärenden som gäller strandbyggnade

Propositionen har beretts vid miljöministeriet. Propositionsutkastet har varit på remiss till myndigheter, förvaltningsdomstolar, kommuner och organisationer. Sammanlagt gavs 63 utlåtanden. Utlåtanden har fått av bl.a. finansministeriet och justitieministeriet. Ett sammandrag av utlåtandena har sammanställts vid miljöministeriet.

Ändringsförslaget får i huvudsak understöd. I flera utlåtanden framförs dock att det förekommer uttryck med utrymme för tolkning i den föreslagna bestämmelsen och i

motiveringen. Från en del håll, bl.a. från finansministeriet, kommer förslag om att man kunde överväga att överföra alla beslut om undantag för strandbyggande till kommunerna. I en del utlåtanden har det också framförts att någon ändring inte behövs för att tydliggöra fördelningen av behörigheten eftersom tolkningarna redan har etablerats genom rättspraxis. En sådan ståndpunkt har framförts av bl.a. högsta förvaltningsdomstolen och justitieministeriet.

Propositionen baserar sig på det utkast som varit på remiss. På basis av de ställningstaganden som mottagits har förslaget till bestämmelse och detaljmotiveringen gjorts klarare.

6 Samband med andra propositioner

Avsikten är att det till riksdagen hösten 2010 ska lämnas en regeringsproposition med förslag till en lag om produktionsstöd för elproduktion från förnybara energikällor. Enligt lagförslaget ska stödet gälla elproduktion i vindkraftverk och biogaskraftverk. Elproducenten ska enligt förslaget delta i elmarknaden och få marknadspriset på el vid försäljningen av den el som aktören i fråga producerat. Enligt det i lagförslaget föreskrivna inmatningstariffsystemet ska till de elproducenter som kraftverket har antagit till systemet under en bestämd tid betalas stöd för täckandet av skillnaden mellan elproduktionskostnaderna och marknadspriset på el.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

44 §. *Användning av generalplanen som grund för bygglov.* I 44 § i den gällande markanvändnings- och bygglagen finns bestämmelser om användning av generalplanen som grund för bygglov. Syftet med propositionen är att göra det möjligt att i samband med byggande av vindkraftverk i större utsträckning än för närvarande använda generalplanen som grund för beviljande av bygglov. För att uppnå detta syfte föreslås det att de bestämmelser som gäller generalplanläggning i anslutning till utbyggnad av vindkraft ska samlas under ett eget kapitel i markanvändnings- och bygglagen. Med anledning av propositionen är det nödvändigt att foga ett nytt 3 mom. till 44 § i den nuvarande lagen. I det föreslagna momentet hänvisas det till att bestämmelser om användning av generalplanen som grund för bygglov för vindkraftverk ingår i en annan paragraf.

10 a kap. **Särskilda bestämmelser för uppförande av vindkraft**

77 a §. *Användning av generalplanen som grund för bygglov för vindkraftverk.* I enlighet med 72 § i markanvändnings- och bygglagen kan en generalplan som har utarbetats för ett strandområde användas direkt som en plan som styr byggande, förutsatt att det i generalplanen särskilt bestäms så. Av tradition har man i strandgeneralplanerna anvisat byggplatser för fritidsbostäder och permanenta bostäder, men också ett vindkraftverk har ansetts kunna vara en sådan byggnad för vilken beviljandet av bygglov har kunnat basera sig direkt på en strandgeneralplan som en del av en annan planlösning. På strandområden har en generalplan således i fall som avses i 72 § redan nu kunnat användas också för att styra vindkraftsbyggande direkt till förfarandet med bygglov.

Genom en lagändring som trädde i kraft vid ingången av 2009 (1129/2008) utvidgades möjligheten att använda en generalplan direkt som den plan som styr byggandet, varvid bestämmelsen gäller byområden där det inte finns ett stort behov av byggande. En ytterligare förutsättning för att en sådan bestämmelse ska kunna tas in i en generalplan är att planen styr byggandet och annan markanvändning på området tillräckligt. Bestämmelsen kan gälla uppförande av ett bostadshus med högst två bostäder.

Enligt den föreslagna bestämmelsen kan uppfyllandet av särskilda villkor för bygglov som gäller vidkraftsutbyggnad i sådana situationer som avses i lagförslaget utredas i en generalplan. I detta fall avses beviljandet av bygglov inte förutsätta ett avgörande som gäller planeringsbehov eller en detaljplan. Enligt förslaget tas en bestämmelse om detta in i generalplanen, och genom bestämmelsen anvisas på vilket område bygglov för i planen anvisade vindkraftverk kan beviljas direkt på grund av en generalplan.

I 125 § i markanvändnings- och bygglagen finns bestämmelser om när bygglov krävs för uppförandet av en byggnad eller för andra åtgärder. I 126 § föreskrivs om projekt som kräver åtgärdstillstånd. I 62 § i markanvändnings- och byggförordningen preciseras tillståndsplikten för olika typer av åtgärder. I 62 § 1 mom. 4 punkten (separat anordning) nämns bl.a. vindkraftverk bland de projekt som kräver åtgärdstillstånd. I praktiken har de vindkraftverk som byggts i kommersiellt syfte jämförts med de byggnader som förutsätter bygglov. När behovet av att ansöka om bygglov för byggandet av ett vindkraftverk bedöms kan bestämmelserna i 113 § i markanvändnings- och bygglagen underlätta tolkningen, eftersom begreppet byggnad definieras i paragrafen. Paragrafen ger också en uppfattning om vilken övervakning ett vindkraftverk som planeras på en viss byggplats kan antas förutsätta från myndigheternas sida. Det är närmast små vindkraftverk som betjänar behoven i privata hushåll som kan

uppföras inom ramen för åtgärdsstillstånd. Om byggandet av vindkraftverk har särskilda konsekvenser för markanvändningen eller miljön, förutsätter också byggandet av små vindkraftverk bygglov.

77 b §. *Särskilda krav på innehållet i en generalplan som gäller uppförande av vindkraft.* I 39 § i markanvändnings- och bygglagen föreskrivs om kraven på generalplanens innehåll. I 73 § i samma lag föreskrivs om särskilda krav på innehållet i en generalplan som gäller fritidsbebyggelse på strandområden. Den generalplan som avses i denna proposition och som direkt styr byggandet av vindkraftverk avviker till följd av det stora områdesbehovet och miljökonsekvenserna i hög grad från andra generalplaner som direktstyr byggande. Därför föreslås att man i fråga om den generalplan enligt lagförslagets 77 a § som styr utbyggnaden av vindkraft ska föreskriva om sådana särskilda krav på innehållet som beaktar de särdrag som hänför sig till byggandet av vindkraftverk.

En förutsättning för inkluderande av den i 77 a § avsedda bestämmelsen i generalplanen avses vara att planen i fråga bedöms vara ett tillräckligt planeringsinstrument för att styra byggandet på området. När graden av tillräcklighet bedöms bör man beakta omständigheterna på området i fråga samt omfattningen och effekten av det planerade byggandet. Av detta följer att generalplanen på förslaget sätt skulle komma i fråga i situationer där en generalplan till sin skala och framställning är en lämplig typ av plan med tanke på styrandet av utbyggnaden av vindkraft. En generalplan lämpar sig enligt lagförslaget för styrning av vindkraftsetablering i första hand när det gäller vattenområden och i vissa situationer också markområden som är belägna tillräckligt långt från bebyggelse och annan därmed jämförbar markanvändning eller annan markanvändning som uppvisar särdrag. Ett ytterligare villkor är också att det på området i fråga inte finns annan markanvändning, vars koordinering med vindkraftsetablering kräver en mer detaljerad planering. Användning av en generalplan på det sätt som avses i föreliggande proposition som grund för beviljande av bygglov för ett vindkraftverk skulle således t.ex. i närheten av tätorter eller på områden där trycket att

bygga är betydande i allmänhet inte vara möjligt. Det är också av central betydelse att konsekvenserna av vindkraftsutbyggnad överlag kan utredas i samband med generalplanläggningen på det sätt som förutsatts i 9 § i markanvändnings- och bygglagen.

När det i bestämmelsen talas om generalplanens tillräckligt styrande verkan innebär detta också en hänvisning till planens innehåll, framställning och skala. I generalplanen ska placeringen av kraftverken specificeras tillräckligt noggrant, så att bestämmelsen kan tas in i planen och denna styras direkt till förfarandet med bygglov. Enligt 16 § i markanvändnings- och byggförordningen presenteras generalplanen på en karta eller kartor i en sådan skala att principerna för områdesanvändningen, nödvändiga områden och planens övriga innehåll framgår på ett ändamålsenligt sätt med beaktande av behovet av styrning av områdesanvändningen och byggandet och generalplanens syfte.

Utbyggnaden av vindkraft har i många situationer en betydande inverkan på uttryckligen landskapet och miljön, och därför är det viktigt att vid utarbetandet av en generalplan som styr placeringen av vindkraftsutbyggnad dels fästa särskilt avseende vid att utbyggnaden lämpar sig för landskapet och den övriga omgivningen, dels ta hänsyn till eventuella särdrag som kännetecknar landskapet. Den punkt i den föreslagna paragrafen enligt vilken man ska säkerställa att utbyggnaden av vindkraft lämpar sig för omgivningen ska tolkas separat för varje byggprojekt och med hänsyn till omständigheterna. Vid bedömningen av och utredningarna om hur ett vindkraftverk lämpar sig för omgivningen kan det vara nödvändigt att i varje enskilt fall fästa vikt vid t.ex. naturvärden och naturvård, rekreationsbehov, bevarandet av värden i en kulturmiljö samt kvalitetsaspekter som gäller boende- och livsmiljöer. I fråga om vattenområden är det skäl att utöver de ovan nämnda omständigheterna fästa avseende vid bl.a. undervattensnaturen och -miljön samt vid aspekter som hänför sig till fisket. Vid bedömningen av vindkraftverkens anpassning till omgivningen bör avseende också fästas vid säkerställandet av försvarsmaktens verksamhetsbetingelser och vid faktorer som gäller trafiksäkerheten.

I fråga om den generalplan som styr utbyggnaden av vindkraft är det viktigt att utifrån de särskilda kraven på innehållet i planen säkerställa att möjligheterna att ordna teknisk service och anslutningar till elnätet beaktas. I generalplanen ska det således fästas vikt vid de arrangemang som vindkraftsverkens verksamhet förutsätter på området i fråga. Beaktandet av möjligheterna att ordna serviceleder, kabeldragning och anslutningar till elnätet är exempel på sådana arrangemang.

Utöver denna bestämmelse ska man vid utarbetandet av en generalplan som styr byggandet av vindkraftverk följa också de bestämmelser om utarbetandet av generalplaner som finns i markanvändnings- och bygglagen; dessa bestämmelser gäller t.ex. utredning av konsekvenserna när planer utarbetas, planlägningsförfarande och växelverkan samt i 39 § ställda krav på generalplanens innehåll. I detta sammanhang ska man t.ex. beakta att generalplanen inte får orsaka markägare eller andra rättsinnehavare oskäliga olägenheter. Bedömningen av vad som är oskäligt är en helhetsfråga, där man utgår ifrån vilka totala konsekvenser generalplanen och planbestämmelserna har för markägarens ställning. I det här sammanhanget kan man t.ex. se närmare på hur andra markägare bemöts i planläggningen, vilken tyngd andra konkurrerande markanvändningsbehov har, hur området är placerat och vilken nytta markägaren eventuellt kan ha av planen. Vid bedömningen av vad som är oskäligt bör man dessutom beakta att det vid generalplanläggning inte har ansetts möjligt att i fråga om ett stort område genom en planbestämmelse begränsa användningen av ett privat område i syfte att säkerställa sådan verksamhet som en annan privat aktör utövar och som kräver miljötillstånd. Sistnämnda omständighet har betydelse t.ex. i fråga om sådana områden som är splittrade när det gäller ägandesituationen och där miljökonsekvenserna av vindkraftverk som byggs kan komma att omfatta andra fastigheters områden.

77 c §. *Kostnaderna för utarbetande av en generalplan som styr uppförandet av vindkraft.* Enligt den gällande markanvändnings- och bygglagen är det möjligt att på vissa villkor hos markägaren eller den som innehar marken ta ut ersättning för kostnader som ut-

arbetandet och behandlingen av generalplanen orsakar. I fråga om strandområden finns det, i enlighet med 76 § i lagen, möjlighet att ta ut en del av kostnaderna för utarbetandet av generalplanen hos markägarna.

Det är sannolikt att frågan om de generalplaner som avses i denna proposition och som direkt styr byggandet av vindkraftverk i allmänhet i kommunerna skulle komma att väckas av den som inleder ett vindkraftsprojekt eller på initiativ av markägaren eller markinnehavaren. Om en kommun utarbetar en i den föreslagna 77 a § avsedd generalplan som styr utbyggnaden av vindkraft i huvudsak påkallad av ett enskilt intresse och på initiativ av en aktör som företräder detta intresse, kan det anses motiverat att kommunen har möjlighet att helt eller delvis hos aktören i fråga ta ut kostnaderna för utarbetandet av planen. Beroende på situationen kan aktören vara en sammanslutning, en markägare eller markinnehavare eller någon annan som svarar för det planerade vindkraftsprojektet. Kommunen avses inte ha skyldighet att ta ut ersättning för kostnaderna, utan detta avgör den berörda kommunen själv.

171 §. *Behörighet att bevilja undantag.* Behörigheten att avgöra ett undantagsärende hör enligt huvudregeln i 171 § 1 mom. till kommunen. Från denna huvudregel finns vissa undantag som det föreskrivs om i 171 § 2 mom. För dessa hör behörigheten att bevilja undantag inte till kommunen utan till en statlig myndighet, närings-, trafik- och miljöcentralen.

Genom den föreslagna ändringen av 2 mom. 1 punkten överförs behörighet att bevilja undantag för strandbyggande till kommunerna. NTM-centralen ska avgöra ett undantagsärende i de fall då det är fråga om uppförande av en ny byggnad på ett område där en plan enligt 72 § 1 mom. inte är i kraft. Enligt den föreslagna ändringen hör det dock till kommunens behörighet att avgöra ett undantagsärende som gäller ersättande eller utbyggnad av ett befintligt bostadshus på sådana områden.

Med ett befintligt bostadshus avses i bestämmelsen en byggnad som fortfarande har bruksvärde, och därmed avses inte en byggnad som är helt eller delvis förstörd.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 januari 2011.

3 Lagstiftningsordning

Syftet med propositionen är att göra det möjligt att i större utsträckning än för närvarande använda generalplanen som grund för beviljande av bygglov för vindkraftverk. Beviljandet av bygglov avses i dessa fall basera sig på en uttrycklig bestämmelse om saken i generalplanen. För att det ska vara möjligt att inrymma en sådan bestämmelse i generalplanen ska generalplanen uppfylla dels de krav på innehållet som avses i 39 § i markanvändnings- och bygglagen, dels de i lagförslaget angivna särskilda kraven på innehållet i en generalplan som gäller utbyggnad av vindkraft. Med hjälp av de ovan nämnda kraven på innehållet säkerställs det att man i planeringen av den vindkraftsutbyggnad som avses i propositionen tar tillräcklig hänsyn till bl.a. markägarnas ställning och värnar om miljövärdena. När en generalplan som gäller vindkraftsutbyggnad utarbetas ska man dessutom uppfylla markanvändnings- och bygglagens krav på ordnande av växelverkan och

möjligheter att delta i beredningen, på sammanställande av utredningar som planläggningen grundar sig på och på möjligheten att söka ändring i beslut om godkännande av planer och beslut om beviljande av bygglov.

Enligt propositionen ska kommunen på de villkor som anges i lagförslaget hos den som inleder ett vindkraftsprojekt eller hos markägaren eller markinnehavaren ha möjlighet att ta ut kostnaderna för utarbetandet av generalplanen. I 59 § och 76 § i den nuvarande markanvändnings- och bygglagen föreskrivs om motsvarande möjlighet som kommunen har att hos den som gagnas av ett planläggningsprojekt ta ut kostnaderna för utarbetande av en detaljplan eller en generalplan som gäller strandområden. Förslaget i denna proposition baserar sig på tanken att kommunen bör få ersättning om den utarbetar en generalplan som styr byggandet av vindkraftverk. Det är således här fråga om uttag av en kostnadsbaserad avgift, inte en kommunal skatt.

På de grunder som anförts ovan torde de bestämmelser som föreslås i propositionen kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan förelägs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag**om ändring av markanvändnings- och bygglagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 171 § 2 mom. 1 punkten samt
fogas till 44 §, sådan paragrafen lyder i lag 1129/2008, ett nytt 3 mom. och till lagen ett nytt
10 a kap. som följer:

44 §

Användning av generalplanen som grund för bygglov

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

10 a kap.

Särskilda bestämmelser för uppförande av vindkraft

77 a §

Användning av generalplanen som grund för bygglov för vindkraft

Trots vad som föreskrivs i 137 § 1 mom. kan bygglov beviljas för uppförande av vindkraftverk, om det i en generalplan med rättsverkningar särskilt bestäms att planen eller en del av den får användas som grund för beviljande av bygglov.

77 b §

Särskilda krav på innehållet i en generalplan som gäller uppförande av vindkraft

När en i 77 a § avsedd generalplan som styr uppförandet av vindkraft utarbetas ska det,

utöver vad som annars föreskrivs om generalplaner, ses till att

1) generalplanen styr byggandet och annan områdesanvändning på området tillräckligt,

2) det planerade uppförandet av vindkraft och annan planerad markanvändning lämpar sig för landskapet och omgivningen,

3) det är möjligt att ordna vindkraftverkets tekniska service och elöverföring.

77 c §

Kostnaderna för utarbetande av generalplaner som styr uppförandet av vindkraft

Om en i 77 a § avsedd generalplan som styr uppförandet av vindkraft utarbetas i huvudsak påkallad av ett enskilt intresse och på initiativ av den sammanslutning som inleder vindkraftsprojektet eller på initiativ av markägaren eller markinnehavaren, kan kommunen hos denne helt eller delvis ta ut kostnaderna för utarbetandet av generalplanen. Kommunen godkänner principerna för avgiften och sättet och tidpunkten för uttagandet av avgiften särskilt för varje planområde.

171 §

Rätt att bevilja undantag

Kommunen får emellertid inte bevilja undantag när det är fråga om

1) uppförande av en ny byggnad på ett strandområde där en plan enligt 72 § 1 mom. inte är i kraft, om det inte är fråga om utbyggnad eller ersättande av ett befintligt bostadshus,

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 10 september 2010

Republikens President

TARJA HALONEN

Bostadsminister *Jan Vapaavuori*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 171 § 2 mom. 1 punkten samt
fogas till 44 §, sådan paragrafen lyder i lag 1129/2008, ett nytt 3 mom. och till lagen ett nytt
10 a kap. som följer:

Gällande lydelse

44 §

Användning av generalplanen som grund för bygglov

Föreslagen lydelse

44 §

Användning av generalplanen som grund för bygglov

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

10 a kap.

Särskilda bestämmelser för uppförande av vindkraft

77 a §

Användning av generalplanen som grund för bygglov för vindkraftverk

Trots vad som föreskrivs i 137 § 1 mom. kan bygglov beviljas för uppförande av vindkraftverk, om det i en generalplan med rättsverkningar särskilt bestäms att planen eller en del av den får användas som grund för beviljande av bygglov.

77 b §

Särskilda krav på innehållet i en generalplan som gäller uppförande av vindkraft

När en i 77 a § avsedd generalplan som styr uppförandet av vindkraftverk utarbetas ska det, utöver vad som annars föreskrivs om

generalplaner, ses till att

- 1) generalplanen styr byggandet och annan områdesanvändning på området tillräckligt,*
- 2) det planerade uppförandet av vindkraft och planerad markanvändning lämpar sig för landskapet och omgivningen,*
- 3) det är möjligt att ordna vindkraftverkets tekniska service och elöverföring.*

77 c §

Kostnaderna för utarbetande av generalplaner som styr uppförandet av vindkraft

Om en i 77 a § avsedd generalplan som styr uppförandet av vindkraft utarbetas i huvudsak påkallad av ett enskilt intresse och på initiativ av den sammanslutning som inleder vindkraftsprojektet eller på initiativ av markägaren eller markinnehavaren, kan kommunen hos denne helt eller delvis ta ut kostnaderna för utarbetandet av generalplanen. Kommunen godkänner principerna för avgiften och sättet och tidpunkten för uttagandet av avgiften särskilt för varje planområde.

171 §

Rätt att bevilja undantag

Kommunen får emellertid inte bevilja undantag när det är fråga om

- 1) uppförande av en ny byggnad på ett strandområde där en plan enligt 72 § 1 mom. inte är i kraft,

171 §

Rätt att bevilja undantag

Kommunen får emellertid inte bevilja undantag när det är fråga om

- 1) uppförande av en ny byggnad på ett strandområde där en plan enligt 72 § 1 mom. inte är i kraft, *om det inte är fråga om utbyggnad eller ersättande av ett befintligt bostadshus,*

Denna lag träder i kraft den 20 .
