

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/2010 rd

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

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 december 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (RP 309/2010 rd) till miljöutskottet för beredning.

Miljöutskottet begärde den 20 januari 2011 utlåtande av ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Katri Nuuja, specialsakkunnig Pekka Normo och regionplaneråd Ulla Koski, miljöministeriet
- specialsakkunnig Olli Alho, arbets- och näringsministeriet
- specialforskare Liisa Vuorio, Konkurrensverket
- överarkitekt Ritva Laine, Finlands Kommunförbund
- stadsdirektör Petri Härkönen, Kervo stad
- utvecklingschef Antti Vaittinen, Lapträsk kommun
- närings- och markanvändningschef Jyrki Laiho, Tammerfors stad

- landskapsdirektör Matti Viialainen, Södra Savolax landskapsförbund
- landskapsdirektör Ossi Savolainen, Nylands förbund
- företagare Hannu Kohtaniemi, Pukaron Levähdyspiste Ky
- verkställande direktör Terho Kalliokoski, Kesko Livs Ab
- generaldirektör Kuisma Niemelä, Centrallaget för Handelslagen i Finland (SOK)
- verkställande direktör Tiina Oksala, Erikoiskaupan Liitto
- verkställande direktör Juhani Pekkala, Förbundet för Finsk Handel
- direktör Kirsi Palviainen, Byggnadsindustrin RT rf
- juridisk ombudsman Tiina Toivonen, Företagarna i Finland
- verkställande direktör Osmo Laine, Dagligvaruhandeln r.f.
- ombudsman Juha Tiuraniemi, Suomen Kaupakeskusyhdistys ry.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Kyyjärvi kommun
- Norra Österbottens förbund
- Autoalan Keskusliitto ry
- företagare Mari Suominen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Syftet med ändringarna och preciseringarna i lagen är att förtydliga förhållandet mellan landskapsplanerna och kommunernas planer och att precisera styrningen av etablering av stora detaljhandelsenheter med hjälp av landskapsplanen. Kraven på innehåll i landskapsplanen föreslås inte bli ändrade i övrigt. Förfarandet för att godkänna och fastställa landskapsplaner ska förbli detsamma som i dag. Landskapsplanen godkänns av landskapsförbundet och fastställs av miljöministeriet, i vissa fall av statsrådets allmänna sammanträde.

Den kritik som framförts i ekonomiutskottet har framför allt gällt förfarandet med att miljöministeriet fastställer planer som landskapsförbundet godkänt och den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter.

Beredning och godkännande av landskapsplaner

Enligt 9 § i markanvändnings- och bygglagen ska planerna vara baserade på tillräckliga undersökningar och utredningar. Utredningar som miljökonsekvensbedömningar ska göras på hela det område där planen kan väntas få väsentliga effekter.

När en landskapsplan utarbetas ska de riksomfattande målen för områdesanvändningen enligt lagens 28 § om krav på innehållet i landskapsplanen beaktas och vikt ska fästas vid de särskilda behov som förhållandena i landskapet betingar. När planen utarbetas ska särskild vikt enligt samma paragraf fästas vid

1. att landskapets region- och samhällsstruktur blir ändamålsenlig,
2. att områdesanvändningen är ekologiskt hållbar,
3. att arrangemangen för trafik och teknisk service är hållbara med tanke på miljö och ekonomi,
4. att vatten- och marksubstanstillgångarna används på ett hållbart sätt,
5. att verksamhetsbetingelser för näringslivet i landskapet ordnas,

6. att landskapet, naturvärdena och kulturarvet värnas, samt

7. att det finns tillräckligt med områden som lämpar sig för rekreation.

Till landskapsplanen ska det höra en beskrivning där den information som behövs för att bedöma planens mål, olika alternativ och deras konsekvenser samt grunderna för lösningarna presenteras. I 10 § i markanvändnings- och byggförordningen finns en utförlig förteckning över den information som ska finnas i beskrivningen.

Enligt 197 § i markanvändnings- och bygglagen ska bestämmelserna om EU-nätverket Natura 2000 i 10 kap. i naturvårdslagen också iakttas när planen godkänns och fastställs.

Landskapsförbundet ska se till att landskapsplanen upprättas. Kommunerna i regionen ska vara medlemmar i förbundet. Planen godkänns av landskapsfullmäktige, som är landskapets högsta beslutande organ, på förslag av landskapsstyrelsen.

Efter att förbundet har godkänt planen ska den fastställas av miljöministeriet. Planen ska inte fastställas om den inte uppfyller de lagstadgade kraven på innehåll (28 § i lagen) eller om beslutet om godkännande i övrigt strider mot lagen. I annat fall ska planen fastställas. Miljöministeriet ska begära utlåtanden av de andra ministerier som frågan gäller. Om ministeriernas ståndpunkter väsentligt avviker från varandra, ska ärendet avgöras av statsrådets allmänna sammanträde.

Enligt miljöministeriets utlåtande till ekonomiutskottet ska en bedömning av områdesreserveringarna för stora handelsenheter är lagliga särskilt väga in en ändamålsenlig områdes- och samhällsstruktur, ekologisk hållbarhet i områdesanvändningen, en miljömässigt och ekonomiskt hållbar trafik, hållbart tekniskt underhåll och verksamhetsbetingelser för näringslivet. Utöver de lagstadgade kraven på innehåll i planen ser miljöministeriet också på hur planen förhåller sig till de rikstäckande målen för områdesanvändningen som statsrådet har beslutat.

År 2001—2010 fastställdes totalt 37 landskapsplaner. Miljöministeriet fastställde 31 och statsrådet 6. Planerna innehöll sammanlagt 103 beteckningar för stora detaljhandelsenheter av åtminstone regional betydelse utanför centrumområden. Av dem blev 20 inte fastställda.

Ett avgörande från högsta förvaltningsdomstolen 2003 (HFD 2003:60) har legat till grund för miljöministeriets senare beslut om att fastställa landskapsplaner. Miljöministeriet har valt att inte fastställa en områdesreservering på ett område för centrumfunktioner (beteckningen C), där det enligt planbeskrivningen var meningen att placera ett köpcentrum som ett pågående projekt gällde. Projektet omfattade dagligvaruhandel (stormarknad) och affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme. Enligt utredningar var det tänkt att en ny stor detaljhandelsenhet skulle placeras i området för centrumfunktioner i landskapsplanen, men där skulle inte finnas några egentliga centrumfunktioner. Enligt beslutet kunde beteckningen för centrumfunktioner inte användas bara i det syftet att det blev tillåtet att placera en stor detaljhandelsenhet i området. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg inte att det fanns skäl att ändra miljöministeriets beslut, så beslutet stod fast. Motiveringarna till högsta förvaltningsdomstolens avgörande är omfattande och inbegriper också miljöministeriets beslut.

År 2010 valde miljöministeriet på liknande grunder att inte fastställa vissa beteckningar för stora detaljhandelsenheter av åtminstone regional betydelse utanför centrumområden i landskapsplanen för Nyland (4), Södra Savolax (4) och Kymmenedalen (1). Högsta förvaltningsdomstolen har ännu inte avgjort ärendena.

Sakkunniga har i utskottet kommit med kritik mot att landskapsplaner ska underkastas miljöministeriet för fastställande och mot de grunder på vilka ministeriet har valt att inte fastställa planer. Ekonomiutskottet föreslår att miljöministeriet vid prövningen av fastställandet av planer ska väga in projektets regionala och lokala effekter, till exempel följderna för sysselsättningen, servicebehoven i fråga om passerande trafik och turister, pendlingsregioner och pendlingstrafik.

Utskottet påpekar att miljöministeriet ska fastställa planerna efter rättslig prövning. Om innehållet uppfyller kraven i lagen och beslutet om godkännande är lagenligt, har miljöministeriet ingen prövningsrätt utan måste fastställa planen. Lagen tillåter att justerande rättelser och mindre ändringar med landskapets samtycke görs i planen när den fastställs. De som ändringarna berör ska få yttra sig. Enligt 66 § ska man hålla kontakt med vederbörande ministerium och närings-, trafik- och miljöcentralen när landskapsplanen utarbetas. Ministeriet, närings-, trafik- och miljöcentralen och landskapsförbundet ska samråda för att klarlägga de riksomfattande mål och övriga centrala mål som anknyter till utarbetandet av planen. Myndigheterna ska också samråda när andra planer förbereds. Lagen ger möjligheter och direkta skyldigheter till samverkan i planläggningen.

Utskottet ser det som viktigt att man vid förberedelserna noggrant gör alla utredningar som lagen kräver, tar hänsyn till miljöministeriets och statsrådets tidigare avgöranden och högsta förvaltningsdomstolens avgöranden och håller samråd. Miljöministeriet ska fastställa landskapsplanen om den och beslutet om godkännande uppfyller de lagstadgade kraven.

Regeringen föreslår inte några ändringar i förarbetet för att godkänna och fastställa landskapsplaner. Om det ska göras ändringar måste regeringen lämna en ny proposition. Utskottet påpekar att 3 kap. i lagen innehåller bestämmelser om de riksomfattande målen för markanvändningen. Det är statsrådet som beslutar om målen. Lagen föreskriver också om planhierarki, beredning, godkännande och fastställande av planer och om systemen för rättssäkerhet. Om någon del av lagstiftningen ska ändras måste ändringsförslagen granskas också med avseende på hur de lämpar sig i helheten.

Den aktuella propositionen preciserar styrningen av etableringen av detaljhandel. Efter som miljöministeriets rätt att fastställa landskapsplaner utgör bunden rättslig prövning, kommer de nya bestämmelserna att styra ministeriets beslut mer exakt än i dag.

Stora detaljhandelsenheter

Enligt propositionen och den gällande lagen avses med stor detaljhandelsenhet en detaljhandelsaffär med över 2 000 kvadratmeter våningsyta. Till skillnad från den gällande lagen kommer den nya lagen också att gälla affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme. I landskapsplanen ska den undre gränsen för storleken på stora enheter av regional betydelse anges. Den maximala dimensioneringen måste anges tillräckligt noggrant. Regionala och lokala projekt som underskrider gränsen behöver inte anvisas något område i landskapsplanen, utan deras lägen avgörs av kommunerna i generalplaner och detaljplaner.

En stor detaljhandelsenhet med mer än 2 000 kvadratmeter våningsyta ska i första hand förläggas till ett centrumområde, om inte något annat läge är motiverat med hänsyn till affärens art. Om en stor enhet av regional betydelse placeras utanför ett centrumområde ska läget anges i landskapsplanen.

Områden för centrumfunktioner märks ut i planen. För att definitionen och användningen av områden för centrumfunktioner ska bli tydligare måste miljöministeriets anvisningar och handledningar för handeln revideras, står det i propositionsmotiven.

Storeleksgränsen för stora enheter ska också gälla affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme, till exempel bilaffärer, möbelaaffärer och järnhandlar. Utskottet anser det motiverat att slopa åtskillnaden mellan handelsbranscherna, eftersom det blir tvetydigt att skilja mellan specialhandel och övrig detaljhandel på grund av att det sker glidningar mellan branscherna. Samtidigt undviks eventuella följder av tolkningsproblemen, bland annat överklagandeprocesser.

Ekonomiutskottet föreslår att gränsen höjs till 4 000 kvadratmeter våningsyta, eftersom bestämmelserna kommer att gälla alla stora detaljhandelsenheter inklusive affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme och alla handelssektorer ska omfattas av styrningen av handelsetablering. Stora detaljhandelsenheter kommer att kunna placeras utanför centrum om det är motiverat till exempel på grund av ett behov av

stor tomt. En effektiv logistik talar också för att andra stora enheter lokaliseras externt med avseende på vissa handelsbranscher och brist på trafikleder. Rent konkret är det svårt eller omöjligt att placera stora detaljhandelsenheter i färdigt byggda centrumområden. Landskapsplanen ska ange var stora enheter av regional betydelse ska placeras. Lokala områdesreserveringar som gäller en enda kommun ska inte märkas ut i planen, fastän den stora enheten överskrider den lagfästa gränsen.

Som alternativ till ett höjt antal kvadratmeter föreslår ekonomiutskottet att man kunde överväga att godkänna den undre gränsen för stora detaljhandelsenheter enligt propositionen, alltså mer än 2 000 kvadratmeter våningsyta, men bestämma att den undre gränsen för tydligt definierbara affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme, t.ex. bil- och möbelaaffärer, går vid 4 000 kvadratmeter våningsyta. Om miljöutskottet stannar för en sådan lösning, måste bestämmelserna formuleras så entydigt att den nya differentierade regleringen av kvadratmetergränsen inte omintetgörs genom glidningar mellan branscherna.

I landskapsplanen ska den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse anges. Den undre gränsen kan vara högre än den lagfästa. Den maximala dimensioneringen måste anges tillräckligt noggrant. Inom ramen för den får flera handelsplatser genomföras, också med utbud som konkurrerar sinsemellan.

Miljöministeriet uppger att den maximala dimensioneringen gör det möjligt att bättre bedöma hur stora detaljhandelsenheter kommer att påverka det regionala servicenätet och att se till att till exempel handelstjänster i centrum bevaras i framtida servicestrukturer.

Utskottet noterar att detta är viktiga synpunkter som man måste komma ihåg i planprocessen. Planläggningen styr användningen av miljön, byggnationen och servicenätets utveckling långt in i framtiden. De föränderliga behoven hos befolkningen måste förutses möjligast bra så att det också finns rum för närservice i framtiden.

I 25 § i markanvändnings- och bygglagen finns det tydligt utskrivet att områdesreserveringar bara ska anges i den mån och med den noggrannhet som behövs med tanke på de riksomfattande målen eller landskapets mål för områdesanvändningen eller för att samordna områdesanvändningen i flera kommuner än en. Landskapsplanen ska alltså inte innehålla lokala re-

serveringar för stora detaljhandelsenheter som bara gäller en enda kommun.

Ställningstagande

Ekonomiutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 25 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Mauri Salo /cent
medl. Hannu Hoskonen /cent
Harri Jaskari /saml
Anne Kalmari /cent
Matti Kangas /vänst
Toimi Kankaanniemi /kd
Miapetra Kumpula-Natri /sd

Jouko Laxell /saml
Eero Lehti /saml (delvis)
Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /saml
Petteri Orpo /saml
Sirpa Paatero /sd (delvis)
Oras Tynkkynen /gröna
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Eelis Roikonen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Stora köpcentrum gör att butikstjänsterna centraliseras. Ofta tar de just den del av lönsamheten från butiker i stadscentrum, omgivande kyrkbyar och andra byar som skulle göra butikerna lönsamma. Följden blir att en allt större del av människorna får längre väg till butiken. Stora köpcentrum påverkar det omgivande servicenätet på en radie av upp till 100 kilometer, visar undersökningar. Det får både invånarna i centrum och på landsbygden lida av. Äldre och personer som inte har egen bil får de allra sämsta villkoren.

Med tanke på likabehandlingen av invånarna måste vi se till att tjänsterna i det här vidsträckta landet inte blir koncentrerade. På senare tid har den statliga lokalförvaltningen i oskälig utsträckning frångått centrumen i de ekonomiska regionerna och centraliserats till landskaps-

centrumen. Om vi också tillåter att butikstjänsterna blir kraftigt centraliserade, tillspejtas särbehandlingen utifrån bostadsort. Tjänsterna på landsbygden får inte läggas ner till följd av centraliseringen. Redan nu ställs det krav på kommunerna när det gäller att organisera färdtjänster till köpcentrum. Vi måste se kritiskt på den här utvecklingen.

I utlåtandet gick utskottet inte tillräckligt in på vilka negativa konsekvenser som lokaliseringen av stora köpcentrum får för invånarna på landsbygden och i stadscentrum.

Avvikande mening

Jag föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 25 februari 2011

Toimi Kankaanniemi /kd