

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 46/2010 rd

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

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Miljöutskottet sände den 28 januari 2011 en proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (RP 309/2010 rd) till förvaltningsutskottet och beredde utskottet tillfälle att lämna utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Katri Nuuja och specialsakkunnig Pekka Normo, miljöministeriet
- specialsakkunnig Olli T. Alho, arbets- och näringsministeriet

- jurist Ulla Hurmeranta, Finlands Kommunförbund
- planeringsdirektör Jarmo Vauhkonen, Södra Savolax landskapsförbund
- planeringsdirektör Tuomo Palokangas, Norra Österbottens förbund
- ombudsman Matti Räisänen, Förbundet för Finsk Handel.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- social- och hälsovårdsministeriet
- Finlands Näringsliv EK
- Erikoiskaupan Liitto ry
- Finlands dagligvaruhandel rf
- Företagarna i Finland.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att de bestämmelser i markanvändnings- och bygglagen som gäller detaljhandeln ändras. Syftet är att förtydliga principerna för styrning av detaljhandeln och att anpassa styrsystemet efter de förändrade och föränderliga förhållandena. Ändringsförslagen har sin upprinnelse dels i förändringarna av verksamheten inom handeln och samhällsutvecklingen i övrigt, bland annat befolkningens stigande medelålder, dels i klimatmålen och betydelsen av att styra samhällsstrukturen för att klimatmålen ska nås.

Det föreslås att bestämmelserna om detaljhandeln ska sammanföras under ett separat kapi-

tel. I lagen föreslås särskilda bestämmelser om kraven på innehållet i landskapsplaner och generalplaner när det gäller stora detaljhandelsenheter. Landskapsplaner ska ange maximidimensioneringen för stora detaljhandelsenheter och den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse. Definitionen av stora detaljhandelsenheter ändras så att den också omfattar affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 april 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Enligt lagförslaget ska stora detaljhandelsenheter, alltså detaljhandelsaffärer på mer än 2 000 kvadratmeter våningsyta, i första hand ligga i centrumområden. Ett viktigt mål för styrningen av etableringen av detaljhandel är enligt motiven att stödja centrumområdena som placeringsort för affärerna. I centrum finns det kommersiella tjänster, andra former av service, bösättning och i typiska fall också bra kommunikationer från de närliggande områdena med olika färdmedel. Ändringsförslagen motiveras också med bl.a. den åldrande befolkningen, klimatmålen och betydelsen av att styra samhällsstrukturen i fråga om klimatmålen.

Lagen ska också ställa särskilda krav på innehållet när det gäller detaljhandeln. De ska tillämpas på landskapsplaner och generalplaner. När områden för stora detaljhandelsenheter anvisas i en landskapsplan eller generalplan ska det för det första ses till att den planerade markanvändningen inte har några betydande skadliga konsekvenser för utbudet på kommersiella tjänster i centrumområden eller för utvecklingen av tjänsterna. När det bedöms vilka konsekvenser den planerade lösningen kommer att få ska bland annat affärens art beaktas. I centrum anses det vanligtvis vara lämpligt med dagligvaruhandel och affärer med vissa specialvaror, t.ex. mode och sport. Affärer med andra typer av specialvaror brukar etablera sig i utkanterna av eller utanför centrum och konkurrerar inte med handeln i centrum (t.ex. möbelaffärer och järnhandlar).

Dessutom ska landskapsplaner och generalplaner väga in att det ska finnas goda möjligheter att med olika färdmedel nå de kommersiella tjänster som anges i planen. Målet är att i synnerhet de detaljhandelsfunktioner som för med sig mycket trafik, t.ex. stora dagligvaruaffärer och köpcentrum, ska placeras så att de kan nås inte bara med personbil utan också med kollektivtrafik och gång-, cykel- och mopedtrafik.

För stora detaljhandelsenheter som anges i landskapsplaner och generalplaner gäller dessutom ett krav på att den planerade markanvänd-

ningen främjar möjligheterna att utveckla ett servicenät där resorna till de platser där man kan uträtta ärenden är skäliga och de skadliga konsekvenserna av trafiken är så små som möjligt. När en plan utarbetas ska det med andra ord tas hänsyn till hur lösningarna påverkar utvecklingen av servicenätet och därigenom längden på resorna för att uträtta ärenden och de konsekvenser som trafiken medför. Syftet är att lösningarna vid översiktlig planläggning inte ska påverka servicenätet i området på så sätt att möjligheten att få kommersiella tjänster på ett skäligt avstånd från bostadsorten försämras.

För att en stor detaljhandelsenhet av regional betydelse ska kunna placeras utanför ett område som i landskapsplanen är avsett för centrumfunktioner måste det område där enheten avses bli placerad särskilt vara anvisat för det ändamålet i landskapsplanen. Dessutom måste planen ange den undre gränsen för storleken på enheten. Den maximala dimensioneringen måste för sin del anges tillräckligt noggrant.

Utskottet ställer sig bakom målet att ge landskapsplanen ökad betydelse och samtidigt införa ett mer övergripande arbetssätt i den regionala utvecklingen. Ambitionen ingår i regionförvaltningsreformen, som trädde i kraft den 1 januari 2010. Utskottet lägger vikt vid samverkan mellan aktörerna och insyn i processen när planläggning förbereds. Landskapsplanen ska styra generalplanläggningen och detaljplanläggningen. Det är miljöministeriet som i sista hand beslutar om att fastställa en godkänd landskapsplan. Planen ska fastställas om den inte strider mot lag. Kraven på innehåll är de facto sådana att miljöministeriet har mycket omfattande och i stor utsträckning fri prövningsrätt att fastställa eller inte fastställa planen. Principen bör snarare vara att betona och respektera landskapets vilja. Utskottet lyfter fram samarbetet mellan olika ministerier kring förfarandet för att fastställa planer och föreslår att det övervägs om statsrådets allmänna sammanträde kan ta över uppgiften att fastställa planer.

Bestämmelserna om styrning av etableringen av detaljhandel är inte helt problemfria. Det visar redan analysen av lagförslagets konsekvenser; enligt den är propositionen till stor del teknisk. Samtidigt noterar regeringen att konsekvenserna till väsentlig del beror på framtida tillämpningspraxis och närmare definitioner. Utskottet anser att regleringen inte är adekvat om innehållet de facto blir så här oklart. Bestämmelserna är över lag oöverskådliga och måste väsentligt förtydligas.

Upprättandet av landskapsplaner och generalplaner berörs i fråga om stora detaljhandelsenheter inte bara av de ovannämnda särskilda innehållskraven utan också av de generella målen för planeringen av markanvändningen och kraven på innehåll i planerna (28, 39 och 54 §). De krav på innehållet i planerna som gäller region- och samhällsstrukturen, trafiken, tillgången till service och verksamhetsbetingelserna för näringslivet måste således beaktas i planeringen av handels servicenät och styrningen av stora detaljhandelsenheter. Eftersom propositionen ställer särskilda innehållskrav som gäller stora detaljhandelsenheter, betyder det i princip att de generella kraven blir sekundära.

Med de begränsningar som ingår i lagförslaget styr landskapsplanen placeringen av stora detaljhandelsenheter av landskapsmässig och regional betydelse. Kommunernas generalplaner

och detaljplaner styr för sin del placeringen av övriga stora detaljhandelsenheter. Vid styrningen av etableringen anvisas områdena för centrumfunktioner i landskapsplanen. Utskottet ställer sig skeptiskt till att propositionen alltid kommer att leda till önskvärda resultat för centrumområden. I vissa fall kan konsekvenserna bli negativa för regional och lokal utveckling. De mekanismer som avgör om tjänsterna finns kvar är också i övrigt mycket mer komplexa. Servicebehoven i samhället är mer omfattande än vad regeringen låter förstå. Dessutom måste faktorer som fritt näringsliv och fri konkurrens vägas in. Verkligheten är inte så onyanserad i fråga om kommunikationer heller. Vidare finns det stora skillnader i omvärldsvillkoren i landskapen och på det regionala och lokala planet. I vissa fall kan det anses vara motiverat och möjligt att prioritera etablering i centrumområden. I andra fall kan situationen vara den motsatta. Det behövs en bredare infallsvinkel med tanke på den regionala utvecklingen och också i övrigt i fråga om det som regeringen uppger i propositionen.

Ställningstagande

Förvaltningsutskottet meddelar

att miljöutskottet bör beakta det som sagts ovan.

Helsingfors den 23 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Antti Rantakangas /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /saml
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna
Pietari Jääskeläinen /saf
Oiva Kaltiokumpu /cent

Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml (delvis)
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänt
ers. Veijo Puhjo /vänt.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.