

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 17/2010 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 september 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (RP 141/2010 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Katri Nuuja, miljöministeriet
- överinspektör Jere Rajalin, jord- och skogsbruksministeriet
- landskapsdirektör Olav Jern, Österbottens förbund

- chef för områdesanvändningsgruppen Matti Rantala, Södra Österbottens närings-, miljö- och trafikcentralen
- överarkitekt Ritva Laine, Finlands Kommunförbund
- direktör Markku Tornberg, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- naturvårdsexpert Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf
- styrelseledamot Erkki Kunnari, Finska Vindkraftsföreningen.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- försvarsministeriet
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
- Finsk Energiindustri rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att markanvändnings- och bygglagen ändras så att bygglov för vindkraftverk i större utsträckning ska kunna beviljas på grundval av generalplan.

Det ska föreskrivas om villkoren för att bevilja bygglov för byggande av vindkraftverk direkt på grund av en generalplan. Vidare ska det föreskrivas om särskilda krav på innehållet i en sådan generalplan som styr byggandet av vindkraftverk och om kommunernas möjlighet att ta ut kostnadsersättning för att utarbeta en general-

plan hos den aktör som tagit initiativ till en generalplan som styr vindkraftsetableringen.

Lagen föreslås bli ändrad så att rätten att fatta beslut om de undantagsärenden som gäller byggande på strandområden delvis överförs från närings-, trafik- och miljöcentralen till kommunen. Syftet med ändringen är att tydliggöra behörighetsfördelningen och öka kommunens behörighet i undantagsärenden.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Det tillstyrker lagförslaget utan ändringar men med följande kommentarer.

Hur vindkraftsprojekt kan främjas

Utskottet anser att propositionen är viktig med tanke på målen i klimat- och energistrategin att bygga ut vindkraften. Den gällande lagstiftningen ger otillräcklig vägledning för att råda bot på de oklarheter som råder om vindkraftsbyggande och för att tillgodose behovet av styrning på grund av det kraftfullt ökade antalet projekt. Det brådskar med tydligare lagstiftning också för att vindkraftsprojekt kräver planläggning och miljökonsekvensbedömningar som kan ta flera år för att lösa frågan om var vindkraftsproduktionen ska förläggas. Dessutom ska målen för ökad vindkraft i klimatstrategin ha uppnåtts fram till 2020. Det är angeläget att utnyttja alla tillgängliga medel för att främja och driva på vindkraftsprojekt, men samtidigt gäller det att se till att markanvändningen styrs och miljökonsekvenserna bedöms på ett betryggande sätt. Sammantaget bör styrsystemen i olika lagar och myndigheternas praktiska åtgärder främja målet att bygga ut vindkraftskapaciteten, men på samma gång behövs det en samsyn om byggvillkoren och de områden som ska undantas från byggande.

Vindkraftverken har de största och mest omfattande effekterna för landskapsbilden. Övriga effekter är närmast lokala, som kraftverkets brummande och konsekvenser för fågellivet. Konsekvenserna för landskapet och för undervattensnaturen i havsområdena av ett kraftverksbygge och av nödvändiga servicevägar och andra strukturer (kablar, kraftledningar) måste också vägas in, även om de begränsar sig till ett mindre område än kraftverkets konsekvenser för landskapet. De områden som ekonomiskt och tekniskt sett lämpar sig bäst för vindkraftsproduktion är i många fall områden med ett stort rekreations- eller naturvärde, som havs-, skär-

gårds- och fjällområden, vilket kan bädda för starka intressekonflikter i markanvändningen. Också ömtåliga landskap, som ett splittrat skärgårdslandskap, är en visuellt känslig miljö och klarar dåligt ett vindkraftverk. Däremot går det ofta mycket bra att placera vindkraftverk i en storskalig miljö med industri- och produktionsanläggningars stora tekniska anordningar, som hamnar eller motorvägsområden. Det går att hitta havsområden som lämpar sig för vindkraftsparker, inte minst när off-shore-tekniken utvecklas. Det finns ingen objektiv metod för att bestämma ett landskaps visuella värden, men med hjälp av landskapsanalyser i samband med vindkraftsbyggande går det att identifiera de landskapsmässigt känsligaste områdena och undanta dem från projektplanerna och förlägga byggandet i andra områden till sådana platser där det gör minst skada. Utskottet ser helst att landskapsmässigt jungfruliga områden i princip besparas från vindkraftsbyggande och andra byggprojekt som starkt förändrar landskapet.

Kraven på innehållet i alla typer av planer utgår från att landskapsvärden ska värnas. När vindkraftsområden anvisas i generella planer och när projekt genomförs måste de begränsningar och villkor som landskapsvärden och landskapsvårdsområden ställer för områdesanvändningen beaktas. Genom ett principbeslut av statsrådet har 156 nationellt värdefulla landskapsvårdsområden fastställts där det inte heller bör byggas vindkraft. Våren 2010 började man uppdatera inventeringen av nationellt värdefulla landskapsvårdsområden i avsikt att se över utvalda områden, deras värdekategorier och gränser för att se hur väl de stämmer överens med de reviderade systemen för att genomföra och styra landskapsvärden. Inte minst skärgårdsområden och havsområden i ett bredare perspektiv behöver analyseras i relation till landskapsvärden, för principbeslutet omfattar bara ett fåtal landskapsvårdsområden i skärgården.

Enligt 77 b § i propositionen ska det när en generalplan som styr uppförandet av vindkraft utarbetas utöver vad som annars föreskrivs om

generalplaner ses till att generalplaner styr byggandet och annan områdesanvändning på området i tillräcklig grad, att det planerade uppförandet av vindkraft och annan planerad markanvändning lämpar sig för landskapet och omgivningen och att det är möjligt att ordna vindkraftverkets tekniska service och elöverföring. Ett centralt villkor för en lyckad tillämpning är att generalplanen har en tillräckligt stark styrande effekt, konstaterar utskottet. Enligt propositionens motivering förutsätter en tillräcklig styrning att det på området i fråga inte finns annan markanvändning som kräver en mer detaljerad planering för att kunna samordnas med vindkraftsetablering. Sådana områden finns till exempel i närheten av tätorter eller där trycket att bygga är starkt. Kraftverkens placering bör också anges tillräckligt noggrant i generalplanen för att bestämmelsen ska kunna inkluderas i planen. Vindkraftsproducenterna har i sin tur påpekat att kraftverkens placering inte bör läggas fast alltför exakt, för många tekniska och ekonomiska aspekter som klarnar först mot slutet av en ofta flerårig projektprocess kan bli avgörande för valet av den slutliga förlägningsplatsen. Innehållskravet kan i praktiken leda till att generalplanen för vindkraftsbyggande ändå inte kan bli en faktor som främjar byggandet i nämnvärd grad.

Regeringen poängterar att propositionen inte avser att rucka på den styrande effekt som planläggningen på landskapsnivå har på generalplanläggningen. Att planera och genomföra ett projekt kräver planläggning på landskapsnivå, om områdesanvändningen förutsätter samordnade lösningar inom flera kommuner, om projektet eller anknytande lösningar för områdesanvändningen får betydande effekter som sträcker sig över flera kommuner eller om placeringen av projektet är förknippat med landskapsmässigt eller regionalt typiska eller unika och med kultur- och naturmiljövärden som omfattar stora sammanhängande områden och det därför är lämpligt med avgöranden som omfattar mer än en kommun. Också kraven på nationella, landskapspecifika, regionala eller överkommunala aspekter begränsar möjligheterna för en general-

plan för vindkraft om den inte har något stöd i landskapsplanen. Planläggningen på landskapsnivå styr således generalplanläggningen i enlighet med gällande bestämmelser.

Vindkraftverk ger i sin närmaste omgivning upphov inte bara till olägenheter för landskapet utan också till bullerolägenheter och olägenheter för den övriga markanvändningen. Den ojämna fördelningen av för- och nackdelarna med vindkraft mellan markägarna förklarar till en del motståndet mot projektet. Inte minst i Österbotten har det förekommit problem till följd av att ägosystemet bygger på tegskiften. Där har arrendeavtal i många fall ingåtts bara med den markägare inom vars skifte själva kraftverket placerar sig, trots att det omöjliggör för markägarna till bredvidliggande ägor att bygga vindkraft. Utskottet tror att vindkraftsprojektet skulle bli mer acceptabla om det fanns en samsyn om hur stort område som krävs för vindkraftsproduktion och om gemensamma procedurer för att dela nyttan också med markägarna inom vindkraftsområdet. Modellavtal för hur markägarnas nyttjanderätt begränsas och för vilken ersättning som ska betalas för den är ett effektivt sätt att främja projektet. Exempel på lagstiftning om markägarnas ägarandelar i vindkraftsprojekt går att få från länder där det redan finns mycket vindkraft, som Danmark och Tyskland. Skador bör ersättas och metoder samordnas antingen genom rekommendationer eller genom lagstiftning.

Möjligheterna att bygga vindkraft i Natura-områden eller närheten av dem beror på de naturvärden som man har velat skydda genom att införliva området med nätverket Natura 2000. Naturtyper som är kritiska med tanke på vindkraftsbyggande är inte minst fågelhabitat och fåglars flyttvägar och submarina naturtyper och havsnära naturtyper. Det är nödvändigt att kartlägga de submarina naturtyperna så snabbt som möjligt och att genomföra och skaffa fram en adekvat finansiering av programmet Velmu. Utredningarna skulle också göra det lättare att utföra planutredningar och påskynda projektplaneringen.

Bristen på information om hur vindkraftsbyggandet inverkar på radaranläggningars kapacitet

bromsar effektivt upp vindkraftverksprojekt. Ett kärnkraftverk som placerats i ett kritiskt område för radaranläggningar kan eventuellt försämra anläggningarnas funktionskapacitet genom att reflektera eller dämpa radarsignalen eller genom att orsakar felaktiga radarobservationer. Frågan är under utredning och tanken är att ta fram ett sådant redskap för bedömning av konsekvenserna för radaranläggningar som företag i branschen kan utnyttja i sina utredningar om vindkraftsprojekt. Utskottet påskyndar utredningarna.

Behörighet att fatta beslut om byggande på strandområde

Enligt propositionen överförs behörigheten att bevilja undantag i vissa fall från närings-, trafik- och miljöcentralen till kommunen. Centralen ska avgöra ett undantagsärende i de fall då det är frå-

ga om uppförande av en ny byggnad på ett område där en plan enligt 72 § 1 mom. inte är i kraft. Men kommunen ska avgöra ärendet i de här områdena om det bara gäller utbyggnad eller ersättande av en bostadsbyggnad. Utskottet tillstyrker att kommunen ges ökad behörighet, eftersom en utbyggnad av en befintlig bostadsbyggnad eller ersättande av den inte innebär nybyggande på ett sådant sätt som skulle motivera närings-, trafik- och miljöcentralens behörighet. Det konstaterar hur som helst att överföringen av behörighet lyfter fram behovet av att se till att kommunerna har den nödvändiga kompetensen och resurserna för att behandla ärendet.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 20 januari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Tanja Karpela /cent
Antti Kaikkonen /cent
Timo Kaunisto /cent

Timo Korhonen /cent (delvis)
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent (delvis)
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Kimmo Tiilikainen /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.