

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av markanvändnings- och bygglagen och om upphävande av 3 § i lagen om försök med förenklade bygg- och planbestämmelser

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av markanvändnings- och bygglagen och om upphävande av 3 § i lagen om försök med förenklade bygg- och planbestämmelser (RP 148/2015 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Mirka Saarela, miljöministeriet
- regeringssekreterare Maija Neva, miljöministeriet
- överinspektör Tuomo Knaapi, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- avdelningsdirektör Mikko Härö, Museiverket
- chefsjurist Ulla Hurmeranta, Finlands Kommunförbund
- jurist Leena Penttinen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- skyddsexpert Hanna Aho, Finlands naturskyddsförbund rf.

Utskottet har fått skriftligt yttrande av

- sametinget.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att markanvändnings- och bygglagen ändras och att bestämmelsen om rätt att bevilja undantag upphävs i lagen om försök med förenklade bygg- och planbestämmelser. Enligt propositionen ska närings-, trafik- och miljöcentralernas behörighet att bevilja undantag helt och hållet överföras till kommunerna. Dessutom ska tillämpningsområdet för områdesvist undantag utvidgas till att gälla även ändring av utrymmen i befintliga affärs- eller kontorsbyggnader på ett detaljplaneområde så att de tas i bruk för boende eller för något annat ändamål som inte medför miljöstörningar.

Lagarna avses träda i kraft den 1 april 2016.

Betänkande MiUB 3/2016 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I propositionen föreslår regeringen att närings-, trafik- och miljöcentralernas behörighet att bevilja undantag helt och hållet ska överföras till kommunerna. Propositionen ska bidra till att genomföra regeringsprogrammets mål för att anpassa uppgifterna för närings-, trafik- och miljöcentralerna till de minskade resurserna och att inrikta dem på mer betydelsefulla markanvändningsfrågor. Den nuvarande fördelningen mellan kommunen och närings-, trafik- och miljöcentralen av rätten att bevilja undantag anses förorsaka överlappande arbete och bromsa upp tillståndsförfarandet. Genom ändringarna i propositionen överförs endast rätten att bevilja undantag till kommunerna, men grunderna för undantag i lagen föreslås inte bli ändrade.

Överföring av rätten att bevilja undantag gäller för det första när det är fråga om avvikelser, om de inte är ringa, från den totala byggrätt som i detaljplanen anvisats för en tomt eller byggplats eller anvisande av byggrätt, om den inte är ringa, för ett område för vilket byggrätt inte har anvisats i detaljplanen. Överföringen gäller också avvikelse från en planbestämmelse som gäller skydd av en byggnad och från byggförbud som beror på att en detaljplan godkännts.

Behörigheten att bevilja undantag föreslås bli överförd också i fråga om att bygga på strandområden. Till dessa delar gäller överföringen av behörigheten uppförande av en ny byggnad på ett strandområde där det saknas en detaljplan eller en generalplan med rättsverkningar där det särskilt har fastställs att generalplanen helt eller delvis ska vara grund för beviljande av bygglov, om det inte är fråga om utbyggnad eller ersättande av ett befintligt bostadshus.

Sammantaget sett anser miljöutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande synpunkter och tekniska ändringar.

Vid utskottets sakkunnigutfrågning uttrycktes i fråga om beslut om undantag vid strandbyggen oro över hur sakkunskapen i kommunerna ska tryggas och över enhetligheten i besluten i ett riksperspektiv. Utskottet anser att när kommunerna ansvarar för planeringen av sina områden generellt är det motiverat att de också har full behörighet att bevilja undantag. Planeringen av markanvändningen är den mest centrala metoden för att styra också samhällsstrukturen. Men utskottet vill notera att utveckling mot en splittrad samhällsstruktur på lång sikt anses vara ohållbar särskilt med avseende på klimatförändringen. Splittring kan förekomma särskilt i stadsregionernas randområden i form av en spridning av tätortsområden med låg täthet vilket huvudsakligen beror på glest byggande i den omgivande glesbygden. I denna utveckling har undantagsförfaranden en särskild betydelse.

Enligt utredning har det konstaterats att enskilda undantagslösningar ofta har använts för att avgöra frågor som bör avgöras genom planläggning eller planändring. Men samtidigt har antalet undantagsbeslut som gäller strandbyggande minskat på grund av att generalplaneringen av stränderna med generalplaner som tillåter strandbyggande har avancerat betydligt och behovet av beslut således blivit mindre än förr. Utskottet framhåller att planläggningen ska vara det främsta redskapet för planeringen av markanvändningen och att undantagsbeslut inte får spela en oproportionerligt stor roll med avseende på helheten.

Betänkande MiUB 3/2016 rd

Utskottet understryker att närings-, trafik- och miljöcentralen fortfarande har besvärsmätt över kommunens undantagsbeslut. Likaså har övriga myndigheter i enlighet med markanvändnings- och bygglagen besvärsmätt över beslut som gäller deras område. Kommunen ska också fortfarande inhämta utlåtande av närings-, trafik- och miljöcentralen när undantaget är relevant för centralens ansvarsområde eller gäller ett med tanke på naturvården betydande område, ett med tanke på byggnadsskyddet betydande objekt eller område, som i landskapsplanen har reserverats som rekreations- eller skyddsområde.

Utskottet betonar ytterligare att villkoren för undantag i markanvändnings- och bygglagen inte ändras. Men villkoren är flexibla och det är möjligt att alla kommuner inte har samma kompetens och kännedom om den rättspraxis som bildats under 15 års tid. Åren 2008—2010 godkändes 65 procent av besvaren mot kommunernas positiva undantagsbeslut medan andelen godkända besvär mot undantagsbeslut av närings-, trafik- och miljöcentralerna var 9 procent. De kommunala besluten ändrades alltså i betydligt flera fall. Det finns således en risk för att antalet överklaganden till förvaltningsdomstolarna ökar.

Utskottet anser också att variationen i kommunernas resurser och kompetens kan inverka negativt på skyddet av det byggnadshistoriska och arkeologiska kulturarvet. När lagen verkställs bör det säkerställas att beslutsfattandet i kommunerna vid behov baserar sig på tillräckliga utredningar och att museimyndigheterna blir hörda. Också fornlämningsregistret bör göras så heltäckande och tidsenligt som möjligt. De här aspekterna bör ingå i anvisningarna till kommunerna.

Med hänvisning till dessa orosmoment anser utskottet att konsekvenserna av överföringen av behörigheten att bevilja undantag bör följas och det bör bedömas huruvida det eventuellt senare är nödvändigt att precisera villkoren på lagnivå för att trygga en enhetlig rättspraxis. Samma mål kan nås med goda anvisningar och utbildning. Utskottet framhåller vikten av att se till att det tillhandahålls tillräckligt med anvisningar på riksnivå och att kommunerna tillförsäkras utbildning.

Utskottet har gjort en teknisk korrigering i 198 § i lagförslag 1. Paragrafen har ändrats genom lag 28/2016 och utskottet har korigerat paragrafen i förslaget enligt den gällande bestämmelsen, dock med tillägg av en hänvisning också till 172 § såsom avses i propositionen. Motsvarande ändring har gjorts i ingressen till lagförslaget.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 148/2015 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 148/2014 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 46 a och 171–174 §, 175 § 1 mom., 176 § 1 mom. och 198 § 2 mom., av dem 46 a § sådan den lyder i lag 1129/2008, 171 § sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1129/2008, 1589/2009 och 134/2011, 172 § sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1129/2008 och 989/2013, 173 § och 198 § 2 mom. sådana de lyder i lag 28/2016 samt 174 § sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1129/2008 och 1589/2009, som följer:

46 a §

Generalplan för huvudstadsregionen

För städerna Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla utarbetas en gemensam generalplan (*generalplan för huvudstadsregionen*). Sedan en generalplan med rättsverkningar som utarbetats för huvudstadsregionen trätt i kraft tillämpas inte 8 eller 195 § på nämnda kommuner i huvudstadsregionen.

171 §

Behörighet att bevilja undantag och förutsättningarna för undantag

Kommunen kan av särskilda skäl på ansökan bevilja undantag från en bestämmelse, en föreskrift, ett förbud eller en annan begränsning som gäller byggande eller andra åtgärder och som har utfärdats i denna lag eller med stöd av den.

Undantag får dock inte beviljas, om det

- 1) medför olägenheter med tanke på planläggningen, genomförande av planen eller annan reglering av områdesanvändningen,
- 2) försvårar uppnående av målen för naturvården,
- 3) försvårar uppnående av målen för skyddet av den byggda miljön, eller
- 4) leder till byggande med betydande konsekvenser eller annars har avsevärda skadliga miljökonsekvenser eller andra avsevärda skadliga konsekvenser.

Som byggande med betydande konsekvenser enligt 2 mom. 4 punkten betraktas inte byggande av vindkraftverk på ett område som i detaljplanen anges som industri- eller hamnområde och som redan är bebyggt.

Betänkande MiUB 3/2016 rd

Undantag kan inte beviljas från bestämmelserna om tillstånd för miljöåtgärder och inte från de särskilda förutsättningarna enligt 137 § för bygglov på områden i behov av planering.

Närmare bestämmelser om ansökan som gäller undantag får utfärdas genom förordning av statsrådet.

172 §

Områdesvist undantag

Kommunen kan av särskilda skäl besluta att det från en bestämmelse, en föreskrift, ett förbud eller en annan begränsning som gäller byggande eller andra åtgärder och som har utfärdats i denna lag eller med stöd av den får beviljas undantag som avser ett större område än en byggplats, när det är fråga om att ändra utrymmen i ett befintligt bostadshus eller en befintlig affärs- eller kontorsbyggnad på ett detaljplaneområde så att de tas i bruk för boende eller för något annat ändamål som inte medför miljöstörningar (*områdesvist undantag*).

Förutsättningarna för undantag enligt 171 § 2 mom. gäller även områdesvist undantag. En förutsättning för områdesvist undantag är dessutom att undantaget främjar användningen, utvecklandet och underhållet av befintliga byggnader.

173 §

Förfarandet vid undantag

Innan ett ärende som gäller undantag avgörs ska kommunen ge grannarna och andra, vars boende, arbete eller övriga förhållanden kan påverkas betydligt av projektet, möjlighet att göra en skriftlig anmärkning.

Kommunen ska informera dem som nämns i 1 mom. om ansökningar som gäller undantag och om förslag till beslut som gäller områdesvist undantag. Kommunen kan hos sökanden ta ut kostnaderna för informationen.

Innan ett ärende som gäller undantag avgörs ska kommunen vid behov inhämta utlåtande av närings-, trafik- och miljöcentralen, en annan statlig myndighet och förbundet på landskapsnivå, om undantaget i avsevärd mån gäller deras verksamhetsområde. Om undantaget inverkar avsevärt på grannkommunens markanvändning, ska kommunen inhämta utlåtande även av grannkommunen.

Kommunen ska dock alltid inhämta utlåtande av närings-, trafik- och miljöcentralen när undantaget gäller

- 1) ett med tanke på naturvården betydande område,
- 2) ett med tanke på byggnadsskyddet betydande objekt eller område, eller
- 3) ett område som i landskapsplanen har reserverats som rekreations-, skydds- eller trafikområde.

De myndigheter som nämns i 3 mom. ska ge sitt utlåtande inom en månad.

Närmare bestämmelser om förfarandet vid undantag får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Betänkande MiUB 3/2016 rd

174 §

Undantagsbeslut

Kommunen ska motivera ett undantagsbeslut på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen (434/2003). Kommunen kan i ett undantagsbeslut bestämma villkor för undantag.

Kommunen ska i undantagsbeslutet ange den tid under vilken ett bygglov som motsvarar undantagsbeslutet ska sökas. Tidsfristen får vara högst två år. Tidsfristen i fråga om ett områdesvist undantag får dock vara högst fem år.

Kommunen ska sända undantagsbeslutet till sökanden. Kommunen ska se till att undantagsbeslutet eller en kopia av det sänds även till dem som har gjort en anmärkning samt dem som särskilt har begärt det. Står flera bakom samma anmärkning, kan undantagsbeslutet eller en kopia av det skickas till enbart den som är första undertecknare i anmärkningen. Den första undertecknaren svarar för att informationen sänds till de andra undertecknarna.

Kommunen ska dessutom utan dröjsmål delge närings-, trafik- och miljöcentralen ett undantagsbeslut.

På undantagsbeslut tillämpas vad som i 145 § bestäms om tillstånds- och tillsynsavgift.

Närmare bestämmelser om sändande av undantagsbeslut får utfärdas genom förordning av statsrådet.

175 §

Mindre undantag i samband med bygglov

Kommunens byggnadstillsynsmyndighet kan under de förutsättningar och begränsningar som anges i 171 § bevilja bygglov när det är fråga om mindre undantag från en bestämmelse, en föreskrift, ett förbud eller en annan begränsning som gäller byggande.

176 §

Tillfälliga byggnader

Byggnadstillsynsmyndigheten kan under de förutsättningar och begränsningar som anges i 171 § 2 mom. bevilja bygglov när det är fråga om uppförande av en tillfällig byggnad för en tid av högst fem år. Som tillfällig betraktas en byggnad som med beaktande av dess konstruktion, värde och ändamål kan anses vara avsedd att finnas på platsen högst under nämnda tid.

198 §

Delgivning av vissa beslut

Förvaltningsdomstolens beslut i sådana ärenden som avses i 188 § 1 mom. meddelas efter anslag. Förvaltningsdomstolens och en kommunal myndighets beslut i ett tillståndsärende samt en

Betänkande MiUB 3/2016 rd

kommunal myndighets och förvaltningsdomstolens beslut i ett ärende som gäller undantag enligt 171 och 172 § meddelas efter anslag. Miljöministeriets beslut enligt ~~31 § 1 mom., 33 § 3 mom., 177 § 1 mom. och 178 §~~ samt närings-, trafik- och miljöcentralens beslut enligt 38 § 2 mom. och 179 § meddelas likaså efter anslag.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ansökningar som gäller undantag och som har anhängiggjorts vid närings-, trafik- och miljöcentralen före denna lags ikraftträdande tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

om upphävande av 3 § i lagen om försök med förenklade bygg- och planbestämmelser

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs 3 § i lagen om försök med förenklade bygg- och planbestämmelser (1257/2010), sådan paragrafen lyder i lag 990/2013.

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 26.2.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Tiina Elovaara saf
medlem Pauli Kiuru saml

Betänkande MiUB 3/2016 rd

medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Kai Mykkänen saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä saf
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
ersättare Hannu Hoskonen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Betänkande MiUB 3/2016 rd
Reservation 1

RESERVATION 1

Motivering

I regeringens proposition RP 148/2015 rd med förslag till lagar om ändring av markanvändnings- och bygglagen och om upphävande av 3 § i lagen om försök med förenklade bygg- och planbestämmelser föreslås att närings-, trafik- och miljöcentralens nuvarande rätt att bevilja undantag i sin helhet ska överföras till kommunerna. Dessutom ska tillämpningsområdet för områdesvist undantag utvidgas till att gälla även ändring av utrymmen i befintliga affärs- eller kontorsbyggnader på ett detaljplaneområde så att de tas i bruk för boende eller för något annat ändamål som inte medför miljöstörningar.

Det nuvarande förfarandet där behörigheten i fråga om undantag är fördelad mellan kommunen och NTM-centralerna har både goda och svaga sidor.

I regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering ingår flera förslag till ändringar i planläggnings- och tillståndprocesserna. Dessutom utarbetas en massiv regionförvaltningsreform där de nuvarande NTM-centralernas ställning förändras. Det är oklart hur de nuvarande NTM-centralernas roll i fråga om tillstånd och övervakning ordnas i den planerade landskapsförvaltningen. Det vore tydligare om ändringarna kunde genomföras på en gång så att helheten skulle vara lättare att se. Den statliga myndighetens roll i planläggnings-, tillstånds- och markanvändningsfrågor måste klargöras liksom också medborgarnas och organisationernas inflytande som ett led i reformerna. Delreformerna gör helheten svår att gestalta och analysera.

Att ändra ett system som i grunden fungerar relativt bra i ett läge då regeringen bereder en massiv regionförvaltningsreform väcker tvivel på om tidpunkten är den bästa möjliga för en sådan delreform. Att ändra systemet utan grundligt övervägande och utan att alternativen och konsekvenserna samt relationen till regionförvaltningsreformerna blivit ordentligt utredda kan inte anses väl övervägt. Det uppstår också frågor som gäller särskilt små kommuners resurser och därigenom medborgarens likställdhet i planläggnings- och bygglovsprocesserna.

En ökat antal lagstridiga beslut skulle leda till allt fler överklaganden från NTM-centralerna och exempelvis organisationer. Det skulle belasta domstolarna och alla parter mer än en väl genomförd tillståndprocess. Också i det avseendet kunde man ha väntat sig en bredare bedömning och att lagen skulle ha stiftats först när förfarandena kring regionförvaltningsreformen är klara.

Bestämmelser om behörighet att bevilja undantag och förutsättningarna för undantag finns i 171 § i markanvändnings- och bygglagen.

Vi föreslår att närings-, trafik- och miljöcentralen också i framtiden är behörig 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, om det inte är fråga om utbyggnad eller ersättande av ett befintligt bostadshus. I alla andra fall är det kommunen som har rätt att bevilja undantag. På så sätt kan medborgarnas likabehandling tryggas bättre exempelvis i situationer där flera kommuner äger strandom-

Betänkande MiUB 3/2016 rd
Reservation 1

råden vid samma sjö. Det är också ett viktigt värde i sig att medvetet bevara stränder fria till alla medborgares förfogande för rekreation, fiske och andra fritidsaktiviteter.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet men 171 § i lagförslag 1 med följande ändringar:

Reservationens ändringsförslag

171 §

Behörighet att bevilja undantag och förutsättningarna för undantag

Kommunen kan av särskilda skäl på ansökan bevilja undantag från en bestämmelse, en föreskrift, ett förbud eller en annan begränsning som gäller byggande eller andra åtgärder och som har utfärdats i denna lag eller med stöd av den. Kommunen får emellertid inte 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, om det inte är fråga om utbyggnad eller ersättande av ett befintligt bostadshus, utan undantaget ska beviljas av närings-, trafik- och miljöcentralen.

(2–5 mom. som i MiUB)

Helsingfors 26.02.2016

Riitta Myller sd
Katja Taimela sd
Nasima Razmyar sd

Betänkande MiUB 3/2016 rd
Reservation 2

RESERVATION 2

Motivering

Regeringens förslag skulle helt och hållet överföra närings-, trafik- och miljöcentralernas (NTM) behörighet att bevilja undantag enligt markanvändnings- och bygglagen till kommunerna. Men vid miljöutskottets utfrågning av sakkunniga har det kommit fram att särskilt i fråga om planbestämmelser som gäller nybyggnation vid stränder och skydd av byggnader räcker kommunernas sakkunskap inte nödvändigtvis till. En risk är också att vi förlorar en nationell enhetlighet i beviljandet av undantag.

Enligt en rapport av arbetsgruppen för uppföljning av markanvändnings- och bygglagen (SY 1/2014) godkändes upp till över 50 procent av besvären mot kommunernas strandplaner. Av alla planformer håller uttryckligen de som gäller stränder sämst i rätten. Allmänt taget har kommunernas beslut om undantag hållit uppenbart sämre vid domstolarna än beslut av NTM-centraler. Av besvär mot kommunala beslut godkändes 44 procent åren 2008—2010. Motsvarande siffra för beslut av NTM-centraler var 9 procent. Det är således tänkbart att antalet lagstridiga beslut ökar när behörigheten övergår till kommunerna.

NTM-centralen i Egentliga Finland lyfte i sitt yttrande fram att särskilt i fråga om beslut som gäller byggande på strandområden kommer det att vara en utmaning för en del av kommunerna att iaktta nuvarande rätts- och förvaltningspraxis i fråga om villkoren för undantag. Kommunernas vilja att möjliggöra byggande i enskilda fall kan köra över de mål som lagen ställer, som till exempel kravet på en enhetlig fri strand. Museiverket tog i sitt yttrande upp att kommunerna med undantag för några av de största städerna inte har tillräcklig sakkunskap i frågor som gäller byggnadsskydd.

Därför anser vi att behörighet att bevilja undantag inte bör överföras till kommunerna då det handlar om nybyggnation vid stränder eller betydande avvikelser från en planbestämmelse som gäller skydd av en byggnad.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet men 171 § i lagförslag 1 med följande ändringar:

Betänkande MiUB 3/2016 rd
Reservation 2

Reservationens ändringsförslag

171 §

Behörighet att bevilja undantag och förutsättningarna för undantag

(1—4 mom. som i MiUB)

Kommunen får emellertid inte 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, om det inte är fråga om utbyggnad eller ersättande av ett befintligt bostadshus, och inte heller när det är fråga om en betydande avvikelse från en planbestämmelse som gäller skydd av en byggnad. I sådana fall beviljas undantaget av närings-, trafik- och miljöcentralen. (Nytt).

6 mom. (Som 5 mom. i MiUB)

Helsingfors 26.02.2016

Satu Hassi gröna
Silvia Modig vänst
Anders Adlercreutz sv