

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att de bestämmelser i markanvändnings- och bygglagen som gäller detaljhandeln ska ändras. Syftet med ändringarna är att skapa större klarhet i principerna för styrning av detaljhandeln enligt lagen och att anpassa systemet för styrning till 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 styrning av samhällsstrukturen för att klimatmålen ska nås.

Det föreslås att bestämmelserna om detaljhandeln ska sammanföras under ett separat

kapitel i lagen. I lagen föreslås särskilda bestämmelser om kraven på innehållet i landskapsplaner och generalplaner när det gäller stora detaljhandelsenheter. Det föreslås, att i landskapsplanen ska uppställs anges maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter och den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse. Det föreslås att definitionen av stora detaljhandelsenheter ska ändras så att den omfattar även affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme.

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

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning och praxis	3
2.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet	5
2.3 Bedömning av nuläget	8
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	12
3.1 Målsättning och alternativ	12
3.2 De viktigaste förslagen	13
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	13
4.1 Ekonomiska konsekvenser	13
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	14
4.3 Konsekvenser för miljön	15
4.4 Övriga samhälleliga konsekvenser	15
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	15
DETALJMOTIVERING	16
1 LAGFÖRSLAG	16
9 a kap. Särskilda bestämmelser för detaljhandeln	16
2 IKRAFTTRÄDANDE OCH ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER	19
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	19
LAGFÖRSLAG	20
Lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen	20
BILAGA	22
PARALLELLTEXT	22
Lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen	22

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Ett av de viktigaste målen med markanvändnings- och bygglagen (132/1999) var att utveckla styrningen av de stora detaljhandelsaffärernas placering. Stora hypermarketer hade uppförts i flera stadsregioner och köpcenter hade uppförts längsmed infarts- och ringvägarna. På många håll hade utvecklingen medfört att stadscentrumen hade stagnerat och att serviceutbudet i bostadsområdena hade försämrats. Det bedömdes att utvecklingstrenden om den fortsatte skulle försvåra i synnerhet äldre personers och icke-bilburna hushålls möjligheter att uträtta ärenden och på så sätt öka ojämlikheten mellan medborgarna.

Det hade visat sig att kommunerna och landskaps förbunden hade bristfälliga möjligheter att genom planläggning styra lokaliseringen av stora handelsenheter. För att avhjälpa situationen togs särskilda bestämmelser om stora detaljhandelsenheter in i lagen.

Bestämmelserna om stora detaljhandelsenheter började tillämpas den 1 mars 1999. Markanvändnings- och bygglagen trädde i sin helhet i kraft den 1 januari 2000.

Bestämmelserna om stora detaljhandelsenheter sågs över i samband med 2004 års ändring (476/2004) av markanvändnings- och bygglagen. Specialstyrningen av lokaliseringen utvidgades till att gälla även sådana koncentrationer av detaljhandelsaffärer som till sina verkningar kan jämföras med stora detaljhandelsenheter. Samtidigt klargjordes att bestämmelserna om stora enheter ska tillämpas också på utvidgning av de stora enheterna och på utvidgning av affärer till stora enheter. Ändringen trädde i kraft den 1 september 2004.

Med anledning av förändringarna i handelns verksamhetsmiljö på 2000-talet blev det aktuellt att på ett övergripande sätt bedöma hur styrningen av lokaliseringen av stora detaljhandelsenheter fungerar och hur tidsenlig den är. I oktober 2008 tillsatte miljöministeriet en arbetsgrupp för denna upp-

gift. Bedömningsgruppen för styrning av lokaliseringen av handeln leddes av vicehäradshövding Matti Aura och den fokuserade särskilt på problemen i fråga om styrningen av stora detaljhandelsenheter med regionala effekter. Arbetsgruppen kom fram till att det nuvarande systemet för styrning av handeln inte förmår svara på de utmaningar som riktas mot styrningen. De förslag som arbetsgruppen lade fram för att effektivisera styrningen av handeln utgör bakgrund till denna proposition.

De föreslagna ändringarna siktar särskilt till att effektivisera styrningen av sådana stora regionala handelsenheter som kraftigast påverkar samhällena och trafiken. Ändringarna gäller förstärkning av landskapsplanläggningens ställning inom styrningen av handeln samt utvidgning av styrningen till att gälla all detaljhandel.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

I markanvändnings- och bygglagen ingår särskilda bestämmelser om stora detaljhandelsenheter. De viktigaste av dem är definitionen av stora detaljhandelsenheter (114 §) och bestämmelserna om detaljplanens rättsverkningar (58 § 3 och 4 mom.) samt bestämmelsen enligt vilken det krävs bygglov när ändamålet ändras till en stor detaljhandelsenhet (125 § 4 mom.).

Planläggningen styrs av de allmänna mål för områdesplanering som anges i 5 § i lagen och av kraven på planernas innehåll (28, 39 och 54 §). De krav på innehållet i planerna som gäller region- och samhällsstrukturen, trafiken, tillgången till service och verksamhetsbetingelserna för näringslivet är centrala med tanke på planeringen av handelns servicenät och styrningen av stora detaljhandelsenheter. I de riksomfattande målen för områdesanvändningen (22, 23 och 24 §) ingår mål som gäller utveckling av samhällsstrukturen

och lokalisering av stora detaljhandelsenheter.

Stora detaljhandelsenheter

Med en stor detaljhandelsenhet avses enligt 114 § i gällande lagen en detaljhandelsaffär med över 2 000 kvadratmeter våningsyta, dock med den avgränsningen att affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme inte hänförs hit.

Begreppet affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme har inte definierats i lagen. Enligt detaljmotiveringen i regeringspropositionen (RP 101/1998 vp) avses med affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme affärer som kännetecknas av att handeln gäller stora produkter som kräver mycket utrymme, t.ex. bilar, möbler och byggmaterial. Dessutom måste affärerna ha goda trafikförbindelser. År 2000 gav miljöministeriet en rekommendation om tolkningen av affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme.

Planeringsskyldighet som gäller stora detaljhandelsenheter

I markanvändnings- och bygglagen prioriteras centrumområden som placeringsort för stora detaljhandelsenheter. Enligt 58 § 3 mom., vilken gäller detaljplanens rättsverkningar, får stora detaljhandelsenheter inte placeras utanför ett område som i landskapsplanen eller generalplanen är avsett för centrumfunktioner, om inte området i detaljplanen särskilt har anvisats för detta ändamål. Bygglov för en stor detaljhandelsenhet som avses i 114 § kan alltså beviljas bara om området i detaljplanen särskilt har anvisats för detta ändamål. Enligt 125 § 4 mom. krävs det också för att ändamålet med en byggnad eller en del av den ska ändras till en stor enhet att området har anvisats för detta ändamål i detaljplanen.

Det som i 58 § 3 mom. bestäms om detaljplanens rättsverkningar tillämpas också på betydande utvidgningar av stora detaljhandelsenheter och på utvidgning av en affär till en stor enhet samt enligt 58 § 4 mom. på uppförande av en sådan koncentration av affärer som till sina verkningar kan jämföras

med en stor detaljhandelsenhet. Syftet med bestämmelsen var att underlätta moderniseringen av redan befintliga affärer och lämna sådana utvidgningar som inte är betydande och som inte har någon betydelse för styrningen av placeringen utanför tillämpningsområdet. Enligt miljöutskottets betänkande (MiUB 7/2004 rd) ska den vägledande gränsen för betydande utvidgningar i allmänhet vara en utvidgning med mer än 1 500 kvadratmeter våningsyta eller över 25 procent.

Enligt motiveringen i regeringspropositionen RP 164/2003 rd går det inte att föreslå någon tydlig gräns för hur stor yta en koncentration av affärer ska ha för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Enligt motiveringen anses dock koncentrationer av affärer på mer än 10 000 kvadratmeter våningsyta ha rätt så betydande verkningar. Affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme beaktas inte när verkningarna bedöms.

Krav på planernas innehåll och riksomfattande mål för områdesanvändningen

Planeringen styrs av målen för områdesplanering enligt 5 § i markanvändnings- och bygglagen. Enligt dem är syftet med områdesplaneringen bl.a. att främja möjligheterna att skapa en livsmiljö och omgivning som tillgodoser behoven hos olika befolkningsgrupper, såsom barn, äldre och handikappade, tillgången till service, ändamålsenliga trafikarrangemang och näringslivets verksamhetsbetingelser.

Viktiga för planeringen av handelns servicenät och styrningen av stora detaljhandelsenheter är de krav på landskapsplanens innehåll som anges i 28 § i markanvändnings- och bygglagen, nämligen att landskapets region- och samhällsstruktur blir ändamålsenlig och att arrangemangen för trafik är hållbara med tanke på miljö och ekonomi, och de krav på generalplanens innehåll som anges i 39 §, nämligen att samhällsstrukturen fungerar, att tillgången till service beaktas och att trafiken och olika befolkningsgrupper beaktas. När landskapsplaner och generalplaner utarbetas ska också det krav på innehållet som gäller näringslivets verksamhetsbetingelser beaktas. Enligt kraven på detaljplanens innehåll ska det genom detaljplanen skapas

förutsättningar för regional tillgång till service i enlighet med 54 § 2 mom. Enligt detaljmotiveringen i regeringspropositionen ska uppmärksamhet fästas också på tillgången till service utanför detaljplaneområdet.

De viktigaste riksomfattande målen för områdesanvändningen med tanke på styrningen av handeln gäller utveckling av samhällsstrukturen, lokalisering av stora detaljhandelsenheter och näringslivets verksamhetsbetingelser. Enligt de riksomfattande målen för områdesanvändningen får nya betydande områden för bostäder, arbetsplatser och serviceverksamhet inte placeras separat utanför den befintliga samhällsstrukturen. Stora detaljhandelsenheter ska placeras så att de stödjer samhällsstrukturen. Dessa mål kan frångås om man genom undersökningar av behoven och konsekvenserna kan påvisa att ibruktandet av området ligger i linje med en hållbar utveckling. Verksamhetsbetingelserna för näringslivet bör främjas genom att tillräckliga etableringsmöjligheter anvisas för näringslivet. Samtidigt gäller det dock att fästa avseende vid placeringen av funktionerna. Enligt målen ska sådana funktioner i näringslivet som medför rikligt med persontrafik styras till områden innanför den befintliga samhällsstrukturen eller till områden som annars är nära goda kollektivtrafikförbindelser.

Olika planformer vid styrningen av handeln

Var och en av de olika planformerna har sin specifika uppgift när det gäller att planera handelns servicenät och styra placeringen av stora detaljhandelsenheter. Landskapsplanen styr placeringen av stora detaljhandelsenheter av landskapsmässig och regional betydelse. Kommunernas generalplaner och detaljplaner styr placeringen av övriga stora enheter. De områden för centrumfunktioner som är viktiga vid styrningen av lokaliseringen av stora detaljhandelsenheter anvisas i landskaps- och generalplanerna.

Enligt 46 § i markanvändnings- och bygglagen kan flera kommuner också utarbeta en gemensam generalplan för styrning i allmänna drag av markanvändning och samordning av funktionerna. Vid beredningen av markanvändnings- och bygglagen ansågs den ge-

mensamma generalplanen lämpa sig som ett verktyg för kommunalt samarbete i synnerhet när det gäller styrningen av placeringen av affärerna i stadsregioner (RP 101/1998 rd).

Landskapsplanen tjänar till ledning när generalplaner och detaljplaner utarbetas. I en generalplan eller detaljplan kan en stor detaljhandelsenhet av regional betydelse därför anvisas till ett område utanför områdena för centrumfunktioner enligt landskapsplanen bara om det i landskapsplanen finns en reservering för detta.

Enligt 57 § 1 mom. kan i detaljplanen utfärdas planbestämmelser om en affärs art och storlek, om detta är nödvändigt med tanke på tillgången till handelns tjänster.

2.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Allmänt

Styrningen av handeln började utvecklas i Nederländerna, Tyskland och Storbritannien redan på 1960- och 1970-talet; i Danmark och Norge i likhet med Finland så sent som mot slutet av 1990-talet. Av de länder som behandlas här är Sverige det enda land som inte har någon särskild styrning av handeln.

Europeiska unionen har inte någon lagstiftning om markanvändningsplanering, utan planeringssystemen i medlemsländerna baserar sig på nationell lagstiftning. På grund av olikheterna mellan planeringssystemen varierar också styrningen av handeln betydligt från ett land till ett annat.

Sverige

Sverige har inte infört någon särskild styrning av handeln. Lokaliseringen av affärerna och utvecklingen av servicestrukturen styrs genom planläggning på samma sätt som markanvändningen i övrigt. I Sverige är regionplanläggningen frivillig och vid styrning av handelsprojekt utanför stora centrum betonas vikten av kommunalt samarbete när det gäller att samordna markanvändningen.

När plan- och bygglagen reviderades 2005–2007 bedömdes det att lagstiftningen tillhandahåller tillräckliga instrument för att

styra placeringen och utvecklingen av stora handelsenheter utanför tätorterna. Problem ansågs förekomma i första hand vid tillämpningen av lagstiftningen. Bristfälligheter sågs framför allt i samband med generalplanläggningen, samordningen av markanvändningen i kommunerna, omfattningen av konsekvensbedömningen, användningen av detaljplanläggning och beaktandet av konkurrensaspekter. När lagen sågs över ålades kommunerna bl.a. att bedriva bättre ömsesidigt samarbete för att samordna markanvändningen.

Norge

I Norge inleddes styrningen av handeln 1999 då det utfärdades ett temporärt förbud mot att uppföra köpcenter utanför centrumen. Förbudet gällde uppförandet av köpcenter med över 3 000 kvadratmeter våningsyta samt utvidgning av köpcenter till mer än 3 000 kvadratmeter våningsyta. Förbudet gällde inte affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme. Förbudet gällde till 2004 då lagakraftvunna regionplaner som styr detaljhandeln hade utarbetats för alla regioner.

I mitten av 2000-talet bedömdes hur styrningen fungerar. Den allmänna bedömningen var att förbudet mot att uppföra köpcenter hade haft den effekt som eftersträvats. Under förbudets giltighetstid hade det nästan inte alls uppförts stora köpcenter utanför centrumen och hade investeringarna riktats till befintliga centrum. Regionförvaltningens styrning av kommunernas beslutsfattande hade dock inte nått upp till målsättningen.

År 2008 skärptes styrningen av handeln genom en föreskrift på riksnivå som innebar att regionplanernas juridiska status stärktes. Enligt föreskriften får ett köpcenter med över 3 000 kvadratmeter våningsyta uppföras eller utvidgas bara om köpcentret följer den gällande regionplanen. På områden som inte omfattas av någon regionplan får ett köpcenter med över 3 000 kvadratmeter våningsyta placeras bara i ett centrum. I regionplanerna avgränsas centrumområden på rikstäckande enhetliga grunder.

I Norge har affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme definierats på riks-

nivå. Definitionen är striktare än den rekommendation av miljöministeriet som används i Finland. I Norge betraktas inte möbelaffärer, affärer för hushållsapparater eller inredningsaffärer som affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme.

Danmark

I Danmark togs bestämmelserna om handeln in i planläggningslagstiftningen 1997. En bedömning av hur styrningen fungerar resulterade i att lagstiftningen sågs över och att styrningen skärptes 2007. Styrningen av handeln är striktare i Danmark än i de övriga nordiska länderna. Detaljhandelsaffärer får i regel placeras bara i centrum, regioncentrum och lokala centrum. Småbutiker med högst 1 000 kvadratmeter våningsyta och affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme får placeras utanför centrumen. Nya affärsområden utanför centrumen får anläggas bara i Köpenhamnsregionen och i Århus.

Styrningen av handeln har sin utgångspunkt i en hierarkisk centrumstruktur. Kommunen fastslår den största tillåtna sammanräknade affärsvåningsytan i stadscentrumen och i regioncentrumen för städer med fler än 40 000 invånare. I lagen anges den största tillåtna affärsvåningsytan i regioncentrum för städer med fler än 20 000 invånare, där den är 5 000 kvadratmeter våningsyta, och i lokala centrum, där den är 2 000 kvadratmeter våningsyta. I Danmark avgränsas centrumområden på rikstäckande enhetliga grunder som angetts av miljöministeriet.

I lagen anges en ovillkorlig gräns för affärernas storlek. En dagligvarubutik får ha en storlek av högst 3 500 kvadratmeter våningsyta och en specialvaruaffär högst 2 000 kvadratmeter våningsyta. Den maximala storleken för specialvaruaffärer får dock överskridas i städer med fler än 40 000 invånare. Kommunen bestämmer den största tillåtna storleken för affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme.

Sektorerna för affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme har angetts i lag. Definitionen är striktare än den rekommendation av miljöministeriet som används i Finland och den skärptes ytterligare i samband med 2007 års reform. Hushållsapparater, in-

redningar och köksinredningar hänförs inte till handeln med specialvaror som kräver mycket utrymme. Enligt den stramare definitionen får endast de ovan nämnda produkter som anges i lag säljas i affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme.

Nederländerna

I Nederländerna utstakar staten genom nationella planeringsstrategier målen och principerna för samhällsplaneringen. Målen och principerna genomförs av provinserna och kommunerna. I de nationella strategierna anges också principerna för styrningen av detaljhandeln. Avsikten har varit att styra lokaliseringen av affärerna så att den stödjer utformningen av ett hierarkiskt centrumnät som bildas av stadscentrum samt regioncentrum och lokala centrum. Verksamhetsställen för affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme och för affärer för farliga ämnen har varit ett undantag. Under vissa förutsättningar har sådana affärer kunnat placeras också i städernas randområden.

Den strikta statliga styrningen har successivt lindrats. På 1990-talet blev det möjligt att på vissa villkor anlägga storskaliga detaljhandelsområden (butiksstorleken över 1 500 kvadratmeter våningsyta) utanför centrumen. Kommunerna fick också rätt att besluta om uppförande av trafikbutiker.

I den nationella planeringsstrategi som godkändes i mitten av 2000-talet utstakades styrningen av handeln på nytt. Beslutanderätten överfördes på det lokala planet till provinserna och kommunerna. De grundläggande målen för styrningen av handeln kvarstod oförändrade i den nya strategin, nämligen att stödja centrumen och att utveckla centrumnätet på ett balanserat sätt. Provinserna och de största stadsregionerna fick i uppgift att konkretisera huvudlinjerna i den lokaliseringspolitik som regeringen slagit fast.

Den viktigaste orsaken till den politiska förändringen var att det ansågs att den strikta styrningen hade förhindrat utvecklingen av högklassiga regionala köpcenter. Styrningen av lokaliseringen av affärerna hade fungerat på önskvärt sätt: affärerna hade placerats i centrumen och det hade nästan inte alls upp-

kommit några koncentrationer av affärer utanför samhällsstrukturen.

Tyskland

I Tyskland inleddes styrningen av handeln redan i början av 1960-talet. Efter det har styrningen setts över flera gånger, senast 2004. Förbundsstatens nationella lagstiftning ligger till grund för lagstiftningen i delstaterna. Styrningen av handeln baseras på lokaliseringskrav relaterade till butiksstorleken. Exempelvis köpcenter och andra stora affärer, över 1 200 kvadratmeter våningsyta, ska placeras enbart i centrum eller på särskilda affärsområden som anvisats i planer.

Styrningen av handeln har varit stram. Endast ett fåtal stora projekt utanför centrumen har godkänts. Små matbutiker har behållit sin ställning och hypermarketer är inte en lika avgörande faktor som på annat håll i Europa.

Det har ansetts att de nuvarande styrinstrumenten i princip är tillräckliga. Under de senaste åren har strävan dock varit att utveckla styrningen av handeln på nivån för regioner och stadsregioner. I många regioner, stadsregioner och kommuner har det utarbetats strategiska planer som styr handeln, t.ex. generalplaner som styr handeln. I samband med 2004 års lagstiftningsreform blev det möjligt att utarbeta även juridiskt bindande generalplaner. Kommunernas konkurrens om företag och arbetsplatser är en utmaning för styrningen.

Storbritannien

I Storbritannien styr centralförvaltningen planeringen på region- och lokalnivå genom planläggningsanvisningar där de nationella planeringspolitiska målen och principerna utstakas. De regionala och de lokala planläggningsmyndigheterna ska beakta anvisningarna när de bereder program och planer. Planläggningsanvisningen för planeringen av centrum är det viktigaste verktyget för styrningen av lokaliseringen av detaljhandeln i England. Motsvarande anvisningar finns också i Skottland och Wales.

I början av 1990-talet skärptes styrningen av handeln och stärktes centrumens ställning som handelsplatser. Den politiska föränd-

ringen var betydande eftersom centralförvaltningen tidigare hade haft en liberalare linje än de lokala myndigheterna.

För att stärka centrumens ställning infördes 1996 ett förfarande enligt vilket lokaliseringsalternativen för ett planerat projekt ska bedömas i samband med beslutet om planeringstillstånd. Befintliga centrum är det primära alternativet. Om ett projekt inte kan lokaliseras till ett centrum aktualiseras centrumets randområden och där i första hand områden med goda förbindelser till centrumet. Områden utanför centrumen aktualiseras först som tredje alternativ. Även då prioriteras områden som också har kollektivtrafikförbindelser och är belägna nära centrumen. De lokala myndigheterna uppmanas att överväga möjligheten att ange en riktgivande övre gräns för tillåtet uppförande av affärer i olika typer av centrum och att styra projekt som överskrider den övre gränsen till ett centrum på en högre nivå.

Det har bedömts att den åtstramade styrningen har begränsat decentraliseringen inom handeln. Det har föreslagits ändringar i planläggningsanvisningen. Avsikten har varit att förbättra de lokala myndigheternas möjligheter att bedöma projektens konsekvenser för centrumen och bättre beakta konsumenternas valmöjligheter och konkurrensaspekterna.

2.3 Bedömning av nuläget

Hur styrningen av handeln fungerar och hur tidsenlig den är

Handelns verksamhetsmiljö har förändrats betydligt på 2000-talet. Den ökade storleken på handelsenheterna har varit den viktigaste förändringen med tanke på styrningen. Det här framgår bl.a. av miljöministeriets utredning. Enligt utredningen fanns det sommaren 2008 ca 200 aktuella generalplaner och detaljplaner som gällde genomförande av stora projekt av regional betydelse inom handeln. Planerna omfattade dagligvarubutiker, köpcenter, center för specialvaruhandel av typen retail park och koncentrationer av affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme samt affärsområden för flera olika typer av projekt.

Storleken på projekten hade tiofaldigats jämfört med motsvarande utredning tio år tidigare. De största projekten omfattade nya affärslokaler med 50 000—300 000 kvadratmeter våningsyta. Det planerades över tio köpcenter med 50 000—150 000 kvadratmeter våningsyta. År 1998 hade de största projekten en storlek på i genomsnitt 10 000—15 000 kvadratmeter våningsyta. Med anledning av den ökade enhetsstorleken är i synnerhet ett drag som framgår av utredningen speciellt oroväckande, nämligen strävan att placera stora enheter så att samhällsstrukturen splittras. Enligt planerna skulle flera mycket stora projekt lokaliseras till ytterkanterna av tätorter på platser där uträttandet av ärenden baseras nästan uteslutande på användning av personbilar.

Inom affärsprojekten har fastighetsutvecklarna, investerarna och affärs- och kontorsbyggarna fått en viktigare roll än tidigare.

Näthandeln har ökat i snabb takt de senaste åren. År 2007 stod den för ca 15 procent av det totala värdet inom detaljhandeln. Jämsides med näthandeln har det uppkommit s.k. flerkanalshandel där näthandelns elektroniska tjänster kombineras med sedvanligt handlande i en affär.

Så kallad branschglidning är en annan förändring som är betydelsefull med tanke på styrningen av handeln. I synnerhet när det gäller affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme har butikskoncepten förändrats. Produktsortimenten har utvidgats och blivit mångsidigare. Utbudet på centrumorienterade specialvaror har ökat i affärerna för specialvaror som kräver mycket utrymme. Till följd av utvecklingen har affärerna för specialvaror som kräver mycket utrymme fått ökade konsekvenser för samhället och miljön. Skillnaden mellan handeln med specialvaror som kräver mycket utrymme och den övriga detaljhandeln är inte längre lika tydlig som förut.

Även befolkningens stigande medelålder och klimatförändringen påverkar behovet av att styra handeln. Det nationella klimatpolitiska målet för Finland är att koldioxidutsläppen från trafiken ska minska med 15 procent från 2005 års nivå fram till 2015. För att målet ska nås måste man vid sidan om övriga åtgärder också se till att trafiken och i syn-

nerhet personbilstrafiken minskar. Det här gäller även trafiken för att göra inköp och uträtta ärenden, vilken står för en betydande del av personbilstrafiken. År 2005 stod den för nästan en femtedel. Den har också varit ett av de snabbast växande delområdena inom trafiken. Affärernas placering i samhällsstrukturen inverkar i avgörande grad på volymen och färd sättet för trafik för uträttande av ärenden. Trafiken för uträttande av ärenden kan därför påverkas genom styrning av stora handelsenheters placering och genom värnande om verksamhetsbetingelserna för nätverket av närbutiker.

De mål som enligt lagen gäller för tillgängligheten till service inom dagligvaruhandeln har i hög grad uppnåtts i stadsregionerna. Enligt Finlands miljöcentrals utredning från 2009 hade tillgängligheten till dagligvaruhandels service i tätortsområdena i de 34 största stadsregionerna kvarstått oförändrad åren 2008—2009. I stadsregionstätorterna var det genomsnittliga avståndet mellan den närmaste butiken och bostaden alltså ca 640 meter uppmätt enligt fågelvägen. För mer än hälften av invånarna fanns den närmaste matbutiken på gångavstånd från bostaden. Inom områdena för flervånings- och småhus i stadsregionerna har tillgängligheten förbättrats en aning med undantag för den glesa småhusbebyggelsen. Nästan två tredjedelar av landets befolkning bor i stadsregioner av detta slag, vilket innebär att utvecklingen av dem har stor betydelse.

Det förekommer dock stora variationer mellan områdena. Tillgängligheten till service inom dagligvaruhandeln hade försämrats avsevärt på glesbygden och i små tätorter med färre än 1 000 invånare i närheten av stadsregioner. I flera av dessa små tätorter finns det inte alls någon dagligvarubutik, utan invånarna från tätorterna handlar i butikerna i stadsregionerna. I dessa områden har man genom styrning av lokaliseringen av stora detaljhandelsenheter bara indirekt kunnat påverka förutsättningarna för service.

Den äldre befolkningens andel av befolkningen kommer att öka i betydande grad under de närmaste åren. Andelen personer över 70 år börjar öka från och med 2015, då de första av de stora åldersklasserna fyller 70 år. Fram till 2040 beräknas en femtedel av be-

folkningen vara över 70 år. Vi står därför snart inför en situation där behovet av när-service ökar.

Tryggad när-service inom dagligvaruhandeln är alltså ett aktuellt mål också därför att en betydande del, nästan en femtedel, av hushållen inte är bilburna. Antalet icke-bilburna hushåll har kvarstått oförändrat under 2000-talet. Den ökade bilismen har inneburit framför allt att antalet bostadshushåll som disponerar över minst två bilar har ökat.

Landskapsplanens styreffekter

De allt större affärsprojekten har ökat landskapsplanläggningens betydelse för styrningen av handeln. Landskapsplanerna har inte alltid styrt den kommunala planläggningen tillräckligt när det gäller handeln.

I de nuvarande landskapsplanerna har man angett placeringen av stora detaljhandelsenheter av regional betydelse utanför områden för centrumfunktioner. I landskapsplanerna har man dessutom vanligen slagit fast, antingen i planbestämmelserna eller i planbeskrivningen, hur stor en stor enhet ska vara för att den ska anses vara av regional betydelse. I landskapsplanerna har man däremot vanligen inte behandlat de stora enheternas dimensionering och i allmänhet inte heller tidsbestämningen för genomförandet.

Gällande lagen gör det möjligt att ange affärernas dimensionering också i landskapsplanen, men möjligheten har dock sällan använts. På grund av avsaknaden av dimensionering har man inte i tillräcklig grad kunnat bedöma konsekvenserna av det servicenät för handeln som angetts i landskapsplanen och inte heller huruvida planen till denna del uppfyller de krav på innehållet som ställts i lagen. I samband med den kommunala planläggningen har man träffat handelsrelaterade avgöranden som har betydande konsekvenser för region- och samhällsstrukturen och servicen i grannkommunerna, i stadsregionen i vidare bemärkelse och ofta även i landskapet.

Behov av att styra storleken på stora detaljhandelsenheter har uppdagats även inom de områden för centrumfunktioner som anvisats i landskapsplanen. Det här har gällt i första hand små kommuncentrum.

Storleksgräns för stora detaljhandelsenheter

När markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft framfördes uppfattningar om att storleksgränsen för en stor detaljhandelsenhet med tillhörande planeringsskyldighet skulle bli ett hinder för utvecklingen av stora enheter inom dagligvaruhandeln med högklassig service. Enligt utredning av Finlands miljöcentral har det inte gått på det viset. Dagligvaruhandeln har utvecklat de stora enheterna kraftigt under perioden 2000—2008. Största delen av den nya försäljningsytan för dagligvaruhandeln har lokaliserats till stora enheter. Dessa har också ökat i antal.

Det finns variationer i utvecklingen av de övriga typerna av butiker inom dagligvaruhandeln. I Finlands miljöcentrals utredning konstaterades att antalet och försäljningsytan för supermarketer och snabbköp med en försäljningsyta på 1 000—1 499 kvadratmeter våningsyta har ökat, men som helhet har antalet och försäljningsytorna för små dagligvarubutiker minskat. I samma utredning uppskattades att en butik med 2 000 kvadratmeter våningsyta har en försäljningsyta på i genomsnitt ca 1 499 kvadratmeter våningsyta. Ökningen av antalet och försäljningsytan för supermarketer kan eventuellt förklaras av storleksgränsen för en stor enhet, vilken förefaller ha sporrat dagligvaruhandeln till att ta fram butiker av den storleksklassen. En bidragande orsak har dessutom varit att en utländsk dagligvarukedja har trätt in på marknaden i Finland.

Affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme

Under 2000-talet har varusortimentet blivit allt mångsidigare och har utbudet på specialvaror som är typiska för centrumorienterad handel ökat, vilket har ökat verkningarna av affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme. Trots att de enskilda affärerna för specialvaror som kräver mycket utrymme i allmänhet inte är speciellt stora kan de affärsområden de bildar vara av betydande storlek och ha betydande trafikkonsekvenser. Enligt miljöministeriets utredning gällde en sjättedel av de regionala projekt som pågick sommaren 2008 enbart uppförande av affärer

för specialvaror som kräver mycket utrymme. En del av projekten var anmärkningsvärt stora. Betydande mängder handel av specialvaror som kräver mycket utrymme ingick också i de övriga aktuella projekten. Den speciella ställning som affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme har i lagen har medfört att styrinstrumenten inte har svarat mot handelns växande betydelse.

Frågan om när det handlar om en affär för specialvaror som kräver mycket utrymme och när det handlar om en i lagen avsedd stor detaljhandelsenhet har orsakat tolkningsproblem. Tolkningsproblemen har resulterat i att lagen har tillämpats på ett oenhetligt sätt, vilket har äventyrat likabehandling av företagen. Det har dessutom förekommit brokig praxis vid tillämpning av bestämmelserna om stora enheter på s.k. affärer med ett brett varusortiment.

Utredningar som tjänar till ledning för planeringen och bedömning av konsekvenserna

Genom s.k. servicenätsutredningar granskas läget inom handelns servicenät samt behoven och möjligheterna att utveckla det. Under 2000-talet har utredningarna fått en etablerad ställning i synnerhet i samband med landskapsplanläggning och generalplanläggning. Servicenätsutredningarna har ansetts vara en välfungerande metod för att svara på de behov av utredningar som lagen medför.

Miljökonsekvensbedömningarna i fråga om i synnerhet stora planlösningar av regional betydelse gällande handel har varit bristfälliga. I samband med planläggningen på landskapsnivå har bedömningen av konsekvenserna av handelns servicenät inte nått längre än till ett allmänt plan eftersom dimensioneringen för affärerna inte i allmänhet har presenterats i landskapsplanerna. Under dessa omständigheter har det visat sig vara rätt så svårt att vid generalplanläggning och detaljplanläggning bedöma konsekvenserna av regionala projekt eftersom konsekvenserna bör bedömas för region- och samhällsstrukturen, trafiken och servicenätet i hela regionen.

Lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994, MKB-lagen) ska tillämpas på affärsprojekt och ett förfä-

rande för miljökonsekvensbedömning enligt lagen i vissa fall om projektet sannolikt har betydande negativa konsekvenser för miljön och konsekvenserna inte har utretts vid ett förfarande enligt någon annan lag. Hittills har förfarandet vid miljökonsekvensbedömning tillämpats en gång på ett affärsprojekt, år 1998. Under de senaste åren har några fall övervägts. Prövningen har inte resulterat i att förfarandet har tillämpats.

Det nuvarande systemet för styrning av handeln ur perspektivet för förutsättningarna för konkurrens

De konsekvenser som markanvändnings- och bygglagens bestämmelser om stora detaljhandelsenheter har för konkurrensen har bedömts i samband med utvecklingen av bedömningen av lagstiftningens konsekvenser för konkurrensen. Konsekvenserna för konkurrensen bedömdes utifrån den utveckling som ägt rum i läget inom dagligvaruhandeln 2004.

Utgångspunkten för antagandet vid bedömningen var att markanvändnings- och bygglagen utgjorde ett visst mått av hinder för välfungerande konkurrens inom detaljhandeln. Slutsatsen blev dock att konkurrensen på marknaden hade kvarstått trots styrningen. En orsak ansågs vara att myndigheternas verksamhet vid planläggningen inte hade hämmat konkurrensen på det sätt som hade förutsetts. I bedömningen konstaterades att ikraftträdandet av bestämmelserna om stora enheter inte hade hämmat nya företags inträde i branschen. Inträdet hade skett genom små butiker. Det bedömdes att konkurrensen inom dagligvaruhandeln fortfarande var aktiv trots koncentrereringen, till och med hårdare än i slutet av 1990-talet. De stora enheter som stod som föremål för särskild styrning, dvs. supermarketer och hypermarketer, hade utökat sin försäljningsandel i betydande grad. Det ansågs bero på att den ökade populariteten för stora enheter hade balanserat upp svårigheterna med nyetabletteringar.

Arbetsgruppen för handel och konkurrens betonade i miljöministeriets rapport 2007 myndigheternas möjligheter att vid planläggning påverka förutsättningarna för konkur-

rens. Arbetsgruppen bedömde att konkurrensaspekten hade skjutits i bakgrunden vid beredningen av planerna. Enligt arbetsgruppen var det önskvärt med tanke på konkurrensen att man gick in för sådana lösningar i planerna som är smidiga och lämnar rum för alternativ vid genomförandet. Redan möjligheten att nya aktörer kommer in i branschen skapar ett konkurrenstryck.

Utredaren Matti Purasjoki, utsedd av miljöministeriet, ansåg i den år 2009 publicerade rapporten om handel, planläggning och konkurrens ("Kauppa, kaavoitus ja kilpailu") att servicenätsutredningar var ett viktigt verktyg när det gäller att skapa förutsättningar för konkurrens. Purasjoki påpekade samtidigt att den expertgrupp som styr beredningen av utredningen bör vara konkurrensneutral och ojävig. Dessutom betonade han vikten av att planläggningen är transparent och att konkurrens tillämpas när tomter överläts.

Målen och principerna för styrningen av lokaliseringen av handeln

Det har rätt oklarhet om de centrala målen för styrningen av lokaliseringen av handeln, centrumområdenas primära ställning som placeringsort för stora detaljhandelsenheter och landskapsplanens ställning när det gäller att styra stora detaljhandelsenheter av regional betydelse. Det här framgår bl.a. av det att enligt miljöministeriets utredning om regionala projekt inom handeln stod en femtedel av projekten 2008 i strid med den gällande landskapsplanen eller de regionplaner som då fortfarande var i kraft.

Ovisshet har uppkommit bl.a. på grund av att målen och principerna för styrningen av handeln inte har angetts tydligt i markanvändnings- och bygglagen. Bestämmelserna om stora detaljhandelsenheter är utspridda i olika kontexter. Exempelvis centrumområdets primära ställning som placeringsort för stora enheter uttrycks indirekt i bestämmelserna om detaljplanens rättsverkningar i 58 § 3 mom. i markanvändnings- och bygglagen. Bestämmelsen har dessutom avfattats på ett sätt som har gett upphov till ovisshet om planhierarkins betydelse vid styrningen av stora enheter.

Det att områden för centrumfunktioner anges i landskapsplanerna och generalplanerna är av central betydelse för styrningen av stora enheters placering. Det finns dock inga vedertagna principer för avgränsningen av områden för centrumfunktioner eller för användningen av planbeteckningar, och därför har planbeteckningarna använts på ett oenhetligt sätt.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning och alternativ

De viktigaste målen med denna proposition är att skapa större klarhet i målen och principerna för styrningen av lokaliseringen av stora detaljhandelsenheter, stärka den regionala infallsvinkeln och ett övergripande grepp vid utvecklingen av handels servicenät och vid kontrollen av förändringar samt att förenhetliga bestämmelserna om styrningen av handeln så att de gäller alla sektorer inom handeln.

För att målen och principerna för styrningen av lokaliseringen av stora detaljhandelsenheter ska bli tydligare måste lagstiftningen ses över och måste de bestämmelser som är utspridda i olika kontexter sammanföras under ett eget kapitel. För att definitionen och användningen av områden för centrumfunktioner ska bli tydligare måste miljöministeriets anvisningar och handledningar för handeln revideras.

För att den regionala infallsvinkeln ska stärkas vid utvecklingen av handels servicenät måste landskapsplanläggningens ställning vid styrningen av stora detaljhandelsenheter stärkas. För att landskapsplanerna ska få bättre styreffekter i förhållande till kommunernas generalplaner och detaljplaner måste maximidimensioneringen för stora detaljhandelsenheter av regional betydelse anges i landskapsplanerna.

Det har visat sig att det behövs en lagbase-rad skyldighet att ange maximidimensioneringen i en landskapsplan. Den gällande lagstiftningen har gjort det möjligt att i en landskapsplan ange dimensioneringen för affärerna, men den möjligheten har dock nästan inte alls använts. Under beredningen har man

diskuterat frågan om huruvida dimensioneringsskyldigheten ska tas in i de riksomfattande målen för områdesanvändningen eller i markanvändnings- och bygglagen. Valet föll på det senare alternativet eftersom det ansågs att skyldigheten gällande maximidimensioneringen till sin karaktär är ett sådant krav i fråga om innehållet i planläggningen som bör regleras i lag. För att nuvarande praxis ska ändras måste man förutom att ändra bestämmelserna också revidera anvisningarna för landskapsplanläggningen och effektivisera miljöministeriets styrning av landskapsplanerna.

För att det övergripande greppet ska stärkas inom utvecklingen av handels servicenät måste dessutom användningen av service-nätsutredningar etableras inom landskapsplanläggningen och generalplanläggningen och måste utredningarna bli högklassigare.

För att förenhetligandet av bestämmelserna om styrningen av handeln ska börja gälla alla handelssektorer måste den nuvarande särställning som affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme har inom styrningen av handeln slopas och måste planeringsskyldigheten gällande stora detaljhandelsenheter utsträckas till att gälla även den handeln. Branschglidningen i anslutning till affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme identifierades för några år sedan. Då bedömdes man att tolkningsproblemen skulle kunna lösas genom att miljöministeriets anvisning om detta moderniserades. Nya utredningar har dock visat att branschglidningen har förändrat de konsekvenser som affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme har för samhällena och miljön på ett sådant sätt som kräver att styrningen av lokaliseringen fungerar bättre än för närvarande. De problem som uppdragats kan inte avhjälpas genom att anvisningarna revideras.

Miljöministeriet har utrett storleksgränsen för stora detalj handels enheter ur perspektivet för styrning av både dagligvaruhandeln och handeln med specialvaror som kräver mycket utrymme. Utredningen om dagligvaruhandeln visade att den nuvarande storleksgränsen har bidragit till uppnåendet av målen för tillgängligheten till servicen. Den har inte heller hindrat utvecklingen när det gäller stora enheter.

Enligt utredningen om handeln med specialvaror som kräver mycket utrymme varierar butiksstorleken i hög grad. År 2010 utredde miljöministeriet butiksstorleken för handel som kräver utrymme inom 13 betydande handelssektorer. Inom de områden som undersökningen gällde hade mera än hälften av affärerna för specialvaror som kräver mycket utrymme mindre än 2 000 kvadratmeter våningsyta. Utredningen förde inte fram några faktorer utifrån vilka det skulle gå att fastslå en storleksgräns som lämpar sig särskilt för styrningen av affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme. När servicekoncepten inom handeln ständigt förnyas skulle olika slags storleksgränser bundna till typen av affär förr eller senare leda till besvärliga tolkningssituationer.

3.2 De viktigaste förslagen

För att skapa större klarhet i målen och principerna för styrning av handeln föreslås att bestämmelserna om detaljhandeln sammanförs under ett eget kapitel i lagen. I en ny paragraf i kapitlet föreslås bestämmelser om särskilda krav på innehållet när det gäller detaljhandeln. Paragrafen ska tillämpas på landskapsplaner och generalplaner.

Syftet med styrningen av lokaliseringen av detaljhandeln är att trygga tillgängligheten till kommersiell basservice och tillgängligheten till kommersiella tjänster i bostadsområden samt att stödja centrumområdenas ställning. De särskilda krav på innehållet i landskapsplaner och generalplaner när det gäller handeln konkretiserar målen. Skyldigheten att vid landskapsplanläggning ange maximidimensioneringen för stora detaljhandelsenheter ingår i denna paragraf, likaså skyldigheten att ange den undre gränsen för regionala stora detaljhandelsenheter. De särskilda kraven på innehållet när det gäller detaljhandeln kommer att inrikta utredningar om handeln och konsekvensbedömningarna på frågor som är väsentliga med tanke på måluppfyllelsen. Det här understryker särskilt betydelsen av servicenätsutredningar vid landskapsplanläggning och generalplanläggning.

Det föreslås att 114 § i markanvändnings- och bygglagen, vilken gäller stora detaljhandelsenheter, ska ändras så att 2 mom., som

gäller affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme, upphävs. Ändringen innebär att stora detaljhandelsenheter för handel med specialvaror som kräver mycket utrymme börjar omfattas av planeringsskyldighet och utvidgar därmed den detaljhandelssektor som omfattas av särskild styrning.

I lagen föreslås en ny paragraf om principen om att ett centrumområde prioriteras som placeringsort för stora detaljhandelsenheter. Den nuvarande lagstiftningen bygger på den principen trots att den inte har uttryckts direkt i lagen. Bestämmelsen ändrar inte innehållet i gällande lagstiftning. Det föreslås att ett förbehåll som gäller beaktande av affärens art ska tas in i principen om placeringen. Det här behövs bl.a. därför att även affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme föreslås bli inkluderade i den särskilda styrningen. I paragrafen skulle också framställas landskapsplanens betydelse i lokalisering av regionala stora handelsenheter.

Det föreslås inte några ändringar som gäller storleksgränsen för stora detaljhandelsenheter. Det här innebär att alla detaljhandelsaffärer med över 2 000 kvadratmeter våningsyta skulle vara stora detaljhandelsenheter som avses i lagen.

4 Propositionens konsekvenser

Allmänt taget kan det konstateras att de föreslagna ändringarna skapar större klarhet i situationen och avhjälper bristerna i gällande lagstiftning. Propositionen är till stor del av teknisk natur och dess konsekvenser beror i betydande grad av framtida praxis för tillämpningen av lagen och av närmare definitioner samt under övergångsperioden i synnerhet av smidig landskapsplanläggning.

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna ändringarna tar fasta på konsekvenserna för företagen och i synnerhet på konsekvenserna för konkurrensen. I den bemärkelsen är de ändringar som har de mest betydande konsekvenserna de ändringar enligt vilka styrningen ska börja omfatta även affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme och maximidimen-

sioneringen för regionala stora enheter ska anges vid landskapsplanläggning.

Slopandet av den nuvarande särställningen för affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme kommer att förenhetliga den ställning som affärsföretag verksamma inom olika sektorer har vid styrningen. Samtidigt undanröjs den indelning i affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme och övrig detaljhandel som visat sig lämna rum för tolkning och medfört att företagen har behandlats oenhetligt.

För att stora handelsenheter för specialvaror som kräver mycket utrymme ska kunna uppföras utanför områden för centrumfunktioner krävs det i fortsättningen att området har anvisats för en stor detaljhandelsenhet i en detaljplan. Ändringen berör mest företag inom de sektorer där det oftast förekommer butiker med över 2 000 kvadratmeter våningsyta. Som exempel kan nämnas järnaffärer, bilaffärer och affärer inom trädgårdsbranschen.

Under övergångsperioden kan de nuvarande företagen gynnas i konkurrensen eftersom det vanligen krävs att detaljplanen ska ändras för att stora handelsenheter för specialvaror som kräver mycket utrymme ska kunna uppföras utanför områden för centrumfunktioner. Avsikten är att företeelser relaterade till övergångsperioden ska avvärjas genom övergångsbestämmelser som ger kommunerna och förbunden på landskapsnivå tid att revidera sina planer.

Den föreslagna paragrafen om särskilda krav på innehållet när det gäller detaljhandeln innehåller skyldighet att i en landskapsplan ange maximidimensioneringen för stora detaljhandelsenheter. När maximidimensioneringen anges på landskapsplanenivå kommer genomförandet av projekten att kunna förutses bättre och kommer meningsskiljaktigheterna under fasen för genomförandet att minska, vilket försnabbar planläggningen. När dimensioneringen anges i en landskapsplan får genomförandet av projekten ett större spelrum eftersom flera handelsplatser kan genomföras inom ramen för den maximidimensionering som angetts för ett visst område som i fråga om läget lämpar sig för uppförande av affärer. Därigenom skapar dimensioneringen förutsättningar för ett utbud på

handelsplatser som är tillräckligt för välfungerande konkurrens.

Ändringen kan ha ekonomiska konsekvenser på kort sikt. De ekonomiska konsekvenserna riktas i första hand till fastighetshyrorna och fastigheternas värde i fråga om handelsplatserna och de planlagda områdena.

Det att stora handelsenheter för specialvaror som kräver mycket utrymme ska behandlas på landskapsplanenivå kommer att öka behovet av planering men kommer att förbättra samordningen och förmågan att påverka utvecklingen av regionstrukturerna. De föreslagna ändringarna kommer att minska kommunernas konkurrens om investeringar vid planläggning. Det splittrade läget för landskapsplanerna är ett tillfälligt problem, och lagändringen hindrar inte som sådan effektiv och välfungerande planläggning på områden som förändras snabbt.

Det nuvarande planlagda tomtbeståndets omfattning och de alternativ som står till buds inverkar i betydande grad på de ekonomiska konsekvensernas storlek. Det att affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme tas in i regleringen undanröjer i och för sig ojämlikheten i planläggningen och förbättrar därigenom nuläget. Genom att säkerställa ett tillräckligt mått av konkurrens och alternativa projekt kan man dock undvika att tilläggsregleringen får konsekvenser som hindrar konkurrens. Den nuvarande ekonomiska recessionen lindrar lagändringens eventuella negativa konsekvenser i synnerhet när det gäller tillgången på affärslokaler under övergångsperioden.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Bestämmelserna förändrar inte myndigheternas uppgifter eller behörighet vid planläggningen. Den föreslagna utvidgningen av styrningen av handeln till att omfatta affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme kommer sannolikt att påverka allokeringen och behovet av planlägningsresurser. För att utvecklingen av servicen inom handeln med specialvaror som kräver mycket utrymme inte ska försvåras under övergångsperioden ökar behovet av att revidera detaljplanerna. Av samma orsak kan det uppkomma behov av att skynda på revideringen av landskaps-

planerna och generalplanerna till den del de gäller handeln.

4.3 Konsekvenser för miljön

De föreslagna bestämmelsernas konsekvenser för miljön berör i synnerhet samhällsstrukturen, energiförbrukningen och klimatet. De har också konsekvenser för stadscentrumen.

Bestämmelserna effektiviserar i synnerhet styrningen av stora handelsenheter som har betydande konsekvenser för miljön. Dessutom förutsätter de att handeln med specialvaror som kräver stort utrymme styrs mera målmedvetet än för närvarande. De särskilda kraven på innehållet när det gäller detaljhandeln anger närmare än tidigare principerna för lokaliseringen av stora enheter. Som ett resultat av detta kommer stora handelsenheter i fortsättningen att placeras i centrumområden och utanför dem på platser som kan nås med kollektivtrafik, cykel och till fots. Det här kommer att minska på personbilstrafiken för utträttande av ärenden och de utsläpp av växthusgaser som trafiken medför. Affärernas placering inom samhällsstrukturen påverkar i betydande grad både kundernas val av färdväg och längden på resorna för utträttande av ärenden.

Centrumområdenas starkare ställning som handelsplatser kommer att förbättra kommunernas möjligheter att utveckla dem som mångsidiga servicecentrum. När serviceutbudet i centrumområdena förstärks kommer personbilstrafiken att minska, eftersom det är vanligare i centrumområden än i andra områden att människorna uträttar ärenden genom användning av gång-, cykel- och mopedtrafik samt kollektivtrafik.

De föreslagna bestämmelserna stödjer också möjligheterna att bevara nätverket för närbutiker. Bevarandet av nätverket för närbutiker kommer att minska på personbilstrafiken, eftersom merparten av färderna till närbutikerna avverkas till fots. År 2008 bodde mer än hälften av invånarna i stadsregionernas tätorter på kortare än 500 meters avstånd från den närmaste dagligvarubutiken.

De föreslagna bestämmelserna främjar utvecklingen av samhällena i en riktning där det finns andra alternativ än att använda per-

sonbil för resorna för utträttande av ärenden och för arbetsresorna. Betydelsen av detta kommer att bli allt större i framtiden när bränslepriserna sannolikt stiger.

4.4 Övriga samhällliga konsekvenser

De föreslagna bestämmelserna stödjer när servicen och välfungerande kollektivtrafikförbindelser till servicen. På så vis främjar de jämlikheten mellan olika befolkningsgrupper, i synnerhet ställningen för den äldre befolkningen och dem som inte är bilburna, samt ett smidigt dagligt liv. Närservicen minskar kommunernas behov av att ordna service som ersätter butiksbesök, vilket också har konsekvenser för kommunalekonomin. Det här är av betydande samhällsekonomisk relevans i synnerhet därför att de äldres andel av befolkningen kommer att öka betydligt under de närmaste åren. Personer över 70 år utgör en kritisk åldersgrupp med tanke på tillgängligheten till handelns service. Deras andel börjar växa i snabb takt från och med 2015, då de första av de stora åldersklasserna fyller 70 år. Fram till 2040 beräknas en femtedel av befolkningen vara över 70 år. Vi står alltså ganska snart inför en situation där en betydande del av befolkningen behöver hjälp med bl.a. butiksbesök.

I paragrafen om särskilda krav på innehållet när det gäller detaljhandeln understryks vikten av att handelns service är tillgänglig genom gång-, cykel- och mopedtrafik och kollektivtrafik. Dessutom betonas vikten av att utveckla ett sådant servicenät där resorna för utträttande av ärenden är av skälig längd. Förslagen har också konsekvenser för arbetslivet. Det att arbetstillfällen inom handeln lokaliseras till centrumområden och platser som kan nås genom kollektivtrafik förbättrar möjligheterna för arbetstagarna inom handeln att använda kollektivtrafik för sina arbetsresor.

5 Beredningen av propositionen

Denna proposition har beretts vid miljöministeriet med utgångspunkt i de förslag till ändringar av bestämmelserna som lades fram av bedömningsgruppen för styrning av lokaliseringen av handeln. Förslaget till proposi-

tion sändes på remiss i vida kretsar till olika myndigheter, förvaltningsdomstolar, kommuner och organisationer. Sammanlagt 93 remissinstanser yttrade sig bland dem arbets- och näringsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet. I regel förhöll remissinstanserna sig positivt till förslagen och målen med dem. Mest förbehållsamma ställningstaganden riktades mot förslaget att bevara storleksgränsen för stora detaljhandelsenheter oförändrad och mot förslaget att stora enheter

för handel med specialvaror som kräver mycket utrymme ska börja omfattas av särskild styrning. Dessa ståndpunkter framfördes i synnerhet av de organisationer som företräder handelsaktörerna.

I remissvaren framfördes vissa behov av preciseringar i bl.a. paragrafen om detaljplanens rättsverkningar, den föreslagna övergångsbestämmelsen och de begrepp som används i propositionen. Ställningstagandena har beaktats vid den fortsatta beredningen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

57 §. Detaljplanebestämmelser. Det föreslås att de bestämmelser i paragrafen om detaljplanebestämmelser som gäller handeln ska tas in i det nya 9 a kap. Till 57 § fogas samtidigt en hänvisning till den nya paragrafen.

58 §. Detaljplanens rättsverkningar. Det föreslås att de bestämmelser i paragrafen om detaljplanens rättsverkningar som gäller handeln ska tas in i det nya 9 a kap. Till 58 § 3 mom. fogas samtidigt en hänvisning till den nya paragrafen.

9 a kap. Särskilda bestämmelser för detaljhandeln

71 a §. Stora detaljhandelsenheter. Det föreslås att 114 § 2 mom. i gällande lag ska upphävas. I den gällande paragrafen definieras en stor detaljhandelsenhet. I 2 mom. finns en bestämmelse om affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme, vilka enligt gällande lag inte omfattas av den särskilda styrningen av lokaliseringen av stora detaljhandelsenheter. Genom lagändringen kommer avgränsningen av affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme att försvinna ur lagen och kommer de sektorer som hän-

förs till handel med specialvaror som kräver mycket utrymme kommer att börja omfattas av den särskilda styrningen av lokaliseringen.

Det föresås att bestämmelsen ska överföras som 71 a § till det nya 9 a kap.

71 b §. Särskilda krav på innehållet i landskaps- och generalplan när det gäller stora detaljhandelsenheter. Det centrala syftet med lagens bestämmelser om styrning av lokaliseringen av detaljhandeln är att trygga tillgången och tillgängligheten till kommersiella tjänster. Med tillgången till tjänster avses utbudet på service inom detaljhandeln. Det är meningen att man genom markanvändningsplanering ska skapa förutsättningar för utbudet på kommersiella tjänster i bostadsområden och försöka bidra till att befintliga tjänster bevaras. Med tillgänglighet avses här möjligheterna att nå de kommersiella tjänsterna med olika färdmedel. Avsikten är att minska på de skadliga konsekvenserna av trafik för utträttande av ärenden.

Ett annat centralt mål med styrningen av lokaliseringen av detaljhandeln är att stödja centrumområdenas ställning som placeringsort för affärerna. I centrumområdena finns förutom kommersiella tjänster också andra former av service samt bosättning. Från de kringliggande bostadsområdena finns det i typiska fall också goda trafikförbindelser med olika fortskaffningsmedel. Av dessa or-

saker är målet dels att genom markanvändningsplanering skapa förutsättningar för utbudet på kommersiella tjänster i centrumområden, dels att planeringslösningarna inte ska främja en utveckling som bidrar till att försämra det serviceutbud som finns i centrumområden eller möjligheterna att utveckla det.

I det föreslagna 1 mom. uppställs särskilda krav på innehållet när det gäller att anvisa områden för stora detaljhandelsenheter i en landskapsplan eller generalplan. Avsikten är att de mål som beskrivits ovan ska nås. Utöver bestämmelserna ska de allmänna bestämmelserna om utarbetande av landskapsplaner och generalplaner iakttas.

Enligt det föreslagna 1 mom. gäller att 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 befintliga kommersiella tjänster i centrumområden eller för utvecklingen av dessa tjänster. Med centrumområde avses det funktionella centrumet i ett landskap, i en kommun eller i en del av en kommun där det utöver detaljhandel finns andra centrumorienterade tjänster, bostäder och arbetsplatser och som har goda trafikförbindelser. Centrumområden anges i landskapsplaner och generalplaner med planbeteckningen "område för centrumfunktioner".

Om de utredningar som gjorts i samband med utarbetandet av en plan visar att lösningen enligt planen inte kommer att ha någon sådan inverkan på centrumområdets ställning som handelsplats som beskrivits ovan, uppfyller planen de krav på en lagenlig plan som anges i punkten. Detta krav på innehållet har betydelse i synnerhet i situationer där det i en plan anvisas områden för uppförande av en ny detaljhandelsaffär utanför befintliga centrumområden. När det bedöms vilka konsekvenser planeringslösningen har för de kommersiella tjänsterna i centrumet ska bland annat affärens art beaktas. I centrumområden placeras i typiska fall dagligvaruhandel och vissa sektorer för handel med specialvaror, t.ex. mode- och sportaffärer, medan andra sektorer för handel med specialvaror (t.ex. möbelaffärer och järnaffärer) i regel söker sig till utkanterna av eller

utanför centrumområdena och inte konkurrerar med affärerna i centrum.

För det andra gäller det att beakta att det bör finnas goda möjligheter att med olika färdmedel nå de kommersiella tjänster som anges i planen. Målet är att i synnerhet de detaljhandelsfunktioner som orsakar mycken trafik, t.ex. stora dagligvaruaffärer och köpcenter, ska lokaliseras så att de kan nås inte bara med personbil utan också med kollektivtrafik och gång-, cykel- och mopedtrafik.

Det tredje kravet på innehållet kompletterar de krav på innehållet som beskrivits ovan. Enligt det tredje kravet gäller att när en plan utarbetas ska hänsyn tas till hur lösningarna påverkar utvecklingen av servicenätet och därigenom längden på resorna för utträttande av ärenden och de konsekvenser som trafiken medför. Syftet med bestämmelsen är att planeringslösningarna vid översiktlig planläggning inte ska påverka servicenätet i området på så sätt att möjligheten att få kommersiella tjänster på ett skäligt avstånd från boningsorten försämras. Bedömningen av de trafikmässiga konsekvenserna av de kommersiella tjänster som anges i planen påverkas av avståndet mellan tjänsterna och bosättningen, möjligheten att använda olika fortskaffningsmedel och övriga faktorer som påverkar trafikvolymen, t.ex. affärens art och dess betydelse med tanke på frekvensen för besök för utträttande av ärenden. För att det ska kunna bedömas hur detta krav på innehållet uppfylls måste planen basera sig på en tillräcklig utredning om servicenätet i området och dessa framtida behov av utveckling samt en tillräcklig trafikutredning.

Enligt det föreslagna 2 mom. ska den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse anges i en landskapsplan. Här avses sådana handelsenheter som kan beräknas ha regionala konsekvenser som sträcker sig utöver en enda kommun. Tröskeln för storleken på en stor enhet av regional betydelse kan variera beroende på det aktuella området och omständigheterna och affärens art. Den undre gränsen kan därmed variera i olika delar av landet och också inom ett visst landskap.

Enligt det föreslagna 2 mom. ska i en landskapsplan dessutom maximidimensioneringen för en affär anges i fråga om den objekts-

eller områdesbeteckning som möjliggör en stor detaljhandelsenhet. Dimensioneringen kan anges som t.ex. maximal våningsyta för en viss enhet eller ett visst område som anvisats i planen. I samband med att dimensioneringen anges bör i allmänhet även andra bestämmelser om affärens art utfärdas. Målet med angivandet av dimensioneringen är att säkerställa att centrumnätet och handelns servicestruktur utvecklas på ett balanserat sätt. Angivandet av dimensioneringen gör det dessutom möjligt att tillräckligt väl bedöma konsekvenserna av de kommersiella tjänster som lokaliseras till området.

Den skyldighet att ange maximidimensioneringen som uppställs i den föreslagna bestämmelsen ska förutom i fråga om stora detaljhandelsenheter som anges med en särskild beteckning i en landskapsplan, i tillämpliga delar gälla även i fråga om de områden för centrumfunktioner som anges i dessa planer, eftersom de gör det möjligt att lokalisera stora detaljhandelsenheter till området. Sättet att ange maximidimensioneringen ska bero på omständigheterna. T.ex. i områden för centrumfunktioner i större städer skulle det inte vara nödvändigt att ange maximidimensioneringen som maximal våningsyta, om detta inte krävs med tanke på bedömning av planens konsekvenser.

71 c §. Placeringen av stora detaljhandelsenheter. Den föreslagna paragrafen är till sin karaktär sådan att den skapar större klarhet i målen för styrningen av lokaliseringen av detaljhandeln.

Av det föreslagna 1 mom. framgår den princip som redan ingår i gällande lag, nämligen att centrumområdena prioriteras som placeringsort för stora detaljhandelsenheter. Av den föreslagna bestämmelsen framgår dock dessutom att det finns sådana sektorer inom handeln som är av sådan art de av grundad anledning kan placeras också utanför dessa områden. Det är kännetecknande för dessa sektorer att de inte konkurrerar med affärerna i centrum. På grund av verksamhetens art och behovet av stora tomter är det svårt att placera dem i centrum. Bedömningen påverkas också av den besöksfrekvens och därmed den trafikvolym som är kännetecknande för dem.

Det föreslagna 2 mom. skapar större klarhet i planhierarkins betydelse för styrningen av lokaliseringen av handeln. Ordalydelsen i bestämmelserna om detaljplanens rättsverkningar i 58 § 3 och 4 mom. i gällande lag har gett upphov till ovisshet om vilka andra villkor det ställs för godkännandet av en detaljplan som avses i paragrafen. Det har varit speciellt oklart hurdan styreffekt översiktlig planläggning har på utarbetandet av en detaljplan av detta slag. Enligt 54 § gäller att när en detaljplan utarbetas ska landskapsplanen och en generalplan med rättsverkningar beaktas på det sätt som bestäms i 32 och 42 §. Om man i en detaljplan vill anvisa ett område för en stor detaljhandelsenhet av regional betydelse utanför ett område för centrumfunktioner enligt landskapsplanen, måste det i landskapsplanen finnas en beteckning som möjliggör en sådan placering. I fråga om andra stora detaljhandelsenheter måste generalplanens styreffekter beaktas.

71 d §. Detaljplanens rättsverkningar för placeringen av stora detaljhandelsenheter. Det föreslås att de bestämmelser om detaljplanens rättsverkningar som finns i 58 § 3 och 4 mom. i gällande lag ska överföras till det nya kapitlet om detaljhandeln, som 1 och 2 mom. i den nya 71 d §. Dessutom föreslås tekniska ändringar med anledning av överföringen.

Med den koncentration av affärer som nämns i det föreslagna 2 mom. (i gällande 58 § 3 mom.) avses enligt detaljmotiveringen till gällande lag ett kommersiellt centrum där ingen enskild affär överskrider gränsen 2 000 kvadratmeter våningsyta. Enligt 58 § 3 mom. i gällande lag ska bestämmelserna om stora detaljhandelsenheter tillämpas på en sådan koncentration av affärer som till sina verkningar kan jämföras med en stor detaljhandelsenhet. Genom den föreslagna ändringen av definitionen av en stor detaljhandelsenhet (den nya 71 a §) kommer avgränsningen av affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme inte längre att stå utanför den särskilda reglering som gäller stora enheter. Den ändrade definitionen påverkar också definieringen av en koncentration av affärer enligt den föreslagna 71 d §, trots att innehållet i regleringen inte ändras. De sektorer som enligt gällande lag har hänförts till handel med

specialvaror som kräver mycket utrymme kommer därmed att beaktas när konsekvenserna av en koncentration av affärer bedöms. En tydlig gräns för hur stor våningsyta en koncentration av affärer skall ha för att bestämmelsen skall tillämpas kan inte föreslås. Ett köpcentrums verkningar beror bl.a. på de omgivande samhällenas storlek och köpcentrums placering i samhällsstrukturen och även på typen av affärer.

71 e §. *Detaljplanebestämmelser som gäller detaljhandeln.* Avsikten är inte att ändra den gällande regleringen på denna punkt. Paragrafen tas in i det nya 9 a kap. om detaljhandeln och behövliga lagtekniska ändringar görs i den.

2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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

Enligt övergångsbestämmelsen ska det finnas en övergångsperiod på fyra år för den föreslagna 71 a §. De planer som godkänts innan lagen har trätt i kraft ska alltså i fråga om definitionen av en stor detaljhandelsenhet gälla med rättsverkningarna enligt den tidigare regleringen.

Det här innebär att kommunen under övergångsperioden får godkänna en generalplan eller detaljplan där en handelsenhet för specialvaror som kräver mycket utrymme och som är av regional betydelse anvisas till ett område som inte i en landskapsplan har anvisats som ett område för en stor detaljhandelsenhet. Under övergångsperioden ska kommunen också få bevilja bygglov för en stor handelsenhet för specialvaror som kräver utrymme, även om området inte i detaljplanen särskilt har anvisats för en stor detaljhandelsenhet.

Efter övergångsperioden kommer det för godkännande av en generalplan eller detaljplan som avses ovan att krävas att det i landskapsplanen finns en beteckning som möjlig-

gör en stor detaljhandelsenhet. Bygglov för en stor handelsenhet för specialvaror som kräver utrymme ska inte kunna beviljas, om inte området i detaljplanen har reserverats för detta ändamål. Detsamma ska gälla också för betydande utvidgningar. För övriga utvidgningar (1 500 kvadratmeter våningsyta eller 25 procent) ska det däremot inte krävas någon särskild beteckning i detaljplanen. Övergångsperioden ger kommunerna möjlighet att revidera sina detaljplaner på nuvarande områden för affärer för specialvaror som kräver utrymme.

Enligt övergångsbestämmelsen ska den föreslagna 71 b § träda i kraft vid den tidpunkt som nämns ovan. I övergångsbestämmelsen anges att paragrafen ska inte tillämpas på planer som blivit aktuella innan lagen har trätt i kraft, om planförslaget har varit framlagt enligt 65 § när lagen träder i kraft.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Denna proposition har beröringspunkter med näringsfrihet och jämlikhet.

Förslaget kommer att utvidga den planeringsskyldighet som gäller för stora detaljhandelsenheter till att gälla även för affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme. Förslaget innebär inte som sådant att lokaliseringen av affärer för specialvaror som kräver utrymme begränsas, utan det ställs villkor för planbaserad planering av dessa handelsenheters placering. Avsikten har varit att de föreslagna övergångsbestämmelserna ska lindra konsekvenserna för näringsidkarnas verksamhet.

Syftet med att slopa särställningen för affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme är också att göra rättsläget klarare och på så sätt främja likabehandling av aktörerna i kommunerna.

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

Lagförslag

Lag

om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 58 § 4 mom. och 114 §,
ändras 57 § 1 mom. och 58 § 3 mom. samt
fogas till lagen ett nytt 9 a kap. som följer:

57 §

Detaljplanebestämmelser

I detaljplanen kan utfärdas bestämmelser som med beaktande av planens syfte och de krav som ställs på planens innehåll behövs när detaljplaneområdet bebyggs eller annars används (*detaljplanebestämmelser*). Detaljplanebestämmelserna kan bland annat gälla förhindrande eller begränsning av skadliga miljökonsekvenser. I 71 e § föreskrivs om detaljplanebestämmelser som gäller detaljhandeln.

58 §

Detaljplanens rättsverkningar

I 71 d § finns bestämmelser om detaljplanens rättsverkningar när det gäller stora detaljhandelsenheter.

9 a kap.

Särskilda bestämmelser för detaljhandeln

71 a §

Stora detaljhandelsenheter

Med en stor detaljhandelsenhet avses i denna lag en detaljhandelsaffär med över 2 000 kvadratmeter våningsyta.

71 b §

Särskilda krav på innehållet i en landskaps- och generalplan när det gäller stora detaljhandelsenheter

När områden anvisas för stora detaljhandelsenheter i en landskapsplan eller generalplan ska utöver vad som i övrigt föreskrivs om landskapsplaner och generalplaner ses till att

- 1) den planerade markanvändningen inte har några betydande skadliga konsekvenser för de kommersiella tjänsterna i centrumområden eller för utvecklingen av dessa tjänster,
- 2) de tjänster som lokaliseras till området, i mån av möjlighet kan nås med kollektivtrafik och gång-, cykel- och mopedtrafik, samt att
- 3) den planerade markanvändningen främjar möjligheterna att utveckla ett sådant servicenät där avstånden för uträttande av ärenden är skäliga och de skadliga konsekvenserna av trafiken är så ringa som möjligt.

I en landskapsplan ska anges den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse. Maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter ska anges i landskapsplanen med tillräcklig exakthet.

71 c §

Placeringen av stora detaljhandelsenheter

En stor detaljhandelsenhet ska i första hand förläggas till ett centrumområde, om inte något annat läge är motiverat med hänsyn till affärens art.

För att en stor detaljhandelsenhet av regional betydelse ska kunna placeras utanför ett område som i landskapsplanen är avsett för centrumfunktioner krävs det att det område där en sådan enhet avses bli placerad särskilt har anvisats för det ändamålet i landskapsplanen.

71 d §

Detaljplanens rättsverkningar för placeringen av stora detaljhandelsenheter

Stora detaljhandelsenheter får inte placeras utanför ett område som i landskapsplanen eller generalplanen för centrumfunktioner, om inte i detaljplanen särskilt har anvisats för detta ändamål.

Vad som bestäms i 1 mom. gäller också utvidgning eller ändring av en redan befintlig detaljhandelsaffär till en stor detaljhandelsenhet, utvidgning av en stor detaljhandelsenhet samt en sådan koncentration av affärer som till sina verkningar kan jämföras med en

stor detaljhandelsenhet. Vad som föreskrivs i 1 mom. gäller dock inte en sådan utvidgning av en detaljhandelsaffär, av en stor detaljhandelsenhet eller av en koncentration av affärer som inte är betydande.

71 e §

Detaljplanebestämmelser som gäller detaljhandeln

Utöver vad som bestäms i 57 § kan detaljplanebestämmelserna gälla en detaljhandelsaffärs art och storlek, om detta är nödvändigt med tanke på tillgången till handelns tjänster.

Denna lag träder i kraft den 20. Bestämmelsen i 71 a § träder dock i kraft först fyra år efter det att denna lag har trätt i kraft.

Bestämmelserna i 71 b § tillämpas inte på landskapsplaner och generalplaner som varit framlagda som planförslag när denna lag träder i kraft.

Helsingfors den 3 december 2010

Republikens President

TARJA HALONEN

Bostadsminister *Jan Vapaavuori*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 58 § 4 mom. och 114 §,
ändras 57 § 1 mom. och 58 § 3 mom. samt
fogas till lagen ett nytt 9 a kap. som följer:

Gällande lydelse

57 §

Detaljplanebestämmelser

I detaljplanen kan utfärdas bestämmelser som med beaktande av planens syfte och de krav som ställs på dess innehåll behövs när detaljplaneområdet bebyggs eller annars används (*detaljplanebestämmelser*). Detaljplanebestämmelserna kan bland annat gälla förhindrande eller begränsning av skadliga miljökonsekvenser samt en affärs art och storlek, om detta är nödvändigt med tanke på tillgången till handelns tjänster.

58 §

Detaljplanens rättsverkningar

Stora detaljhandelsenheter får inte placeras utanför ett område som i landskaps- eller generalplanen är avsett för centrumfunktioner, om inte området i detaljplanen särskilt har anvisats för detta ändamål. En stor detaljhandelsenhet definieras i 114 §.

Vad som bestäms i 3 mom. gäller också utvidgning eller ändring av en redan befintlig detaljhandelsaffär till en stor detaljhandelsenhet, utvidgning av en stor detaljhandelsenhet samt en sådan koncentration av affärer som

Föreslagen lydelse

57 §

Detaljplanebestämmelser

I detaljplanen kan utfärdas bestämmelser som med beaktande av planens syfte och de krav som ställs på dess innehåll behövs när detaljplaneområdet bebyggs eller annars används (*detaljplanebestämmelser*). Detaljplanebestämmelserna kan bland annat gälla förhindrande eller begränsning av skadliga miljökonsekvenser. *I 71 e § föreskrivs om detaljplanebestämmelser som gäller handeln.*

58 §

Detaljplanens rättsverkningar

I 71 d § finns bestämmelser om detaljplanens rättsverkningar när det gäller stora detaljhandelsenheter.

(4 mom. upphävs)

till sina verkningar kan jämföras med en stor detaljhandelsenhet. Vad som föreskrivs i 3 mom. gäller dock inte en utvidgning av en detaljhandelsaffär, av en stor detaljhandelsenhet eller av en koncentration av affärer, som inte är betydande.

9 a kap.

Särskilda bestämmelser för detaljhandeln

71 a §

Stora detaljhandelsenheter

Med en stor detaljhandelsenhet avses i denna lag en detaljhandelsaffär med över 2 000 kvadratmeter våningsyta.

71 b §

Särskilda krav på innehållet i en landskaps- och generalplan när det gäller stora detaljhandelsenheter

När områden anvisas för stora detaljhandelsenheter i en landskapsplan eller generalplan ska det utöver vad som i övrigt föreskrivs om landskapsplaner och generalplaner ses till att

1) den planerade markanvändningen inte har några betydande skadliga konsekvenser för de kommersiella tjänsterna i centrumområden eller för utvecklingen av dessa tjänster,

2) de tjänster som lokaliseras till området, i mån av möjlighet kan nås med kollektivtrafik och gång-, cykel- och mopedtrafik, samt att

3) den planerade markanvändningen främjar möjligheterna att utveckla ett sådant servicenät där avstånden för uträttande av ärenden är skäliga och de skadliga konsekvenserna av trafiken är så ringa som möjligt.

I en landskapsplan ska anges den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse. Maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter ska anges i landskapsplanen med tillräcklig exakthet.

71 c §

Placeringen av stora detaljhandelsenheter

En stor detaljhandelsenhet ska i första hand förläggas till ett centrumområde, om inte något annat läge är motiverat med hänsyn till affärens art.

För att en stor detaljhandelsenhet av regional betydelse ska kunna placeras utanför ett område som i landskapsplanen är avsett för centrumfunktioner krävs det att det område där en sådan enhet avses bli placerad särskilt har anvisats för det ändamålet i landskapsplanen.

71 d §

Detaljplanens rättsverkningar för placeringen av stora detaljhandelsenheter

Stora detaljhandelsenheter får inte placeras utanför ett område som i landskapsplanen eller generalplanen är avsett för centrumfunktioner, om inte området i detaljplanen särskilt har anvisats för detta ändamål.

Vad som bestäms i 1 mom. gäller också utvidgning eller ändring av en redan befintlig detaljhandelsaffär till en stor detaljhandelsenhet, utvidgning av en stor detaljhandelsenhet samt en sådan koncentration av affärer som till sina verkningar kan jämföras med en stor detaljhandelsenhet. Vad som föreskrivs i 1 mom. gäller dock inte en sådan utvidgning av en detaljhandelsaffär, av en stor detaljhandelsenhet eller av en koncentration av affärer som inte är betydande.

71 e §

Detaljplanebestämmelser som gäller detaljhandeln

Utöver vad som bestäms i 57 § kan detaljplanebestämmelserna gälla en detaljhandelsaffärs art och storlek, om detta är nödvändigt med tanke på tillgången till handelns tjänster.

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

114 §

114 §

*Stora detaljhandelsenheter**Stora detaljhandelsenheter*

Med en stor detaljhandelsenhet avses i denna lag en detaljhandelsaffär med över 2 000 kvadratmeter våningsyta.

(upphävs)

Vad som bestäms i 1 mom. gäller dock inte affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme.

Denna lag träder i kraft den 20. Bestämmelsen i 71 a § träder dock i kraft först fyra år efter det att denna lag har trätt i kraft.

Bestämmelserna i 71 b § tillämpas inte på landskapsplaner och generalplaner som varit framlagda som planförslag när denna lag träder i kraft.
