

Ärende: VN/26856/2023

Utkast till regeringens proposition med förslag till ny lag om områdesanvändning

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kommentarer till kapitel 1 Allmänna bestämmelser

Malax kommun tackar för möjligheten att ge utlåtande över regeringens proposition med förslag till ny lag om områdesanvändning.

Malax kommun vill dock lyfta fram att utlåtandetiden för lagutkastet är för kort och kommer vid en ytterst dålig tidpunkt med tanke på den nya mandatperiod och sommarledigheter. Särskilt med tanke på den nya mandatperioden i kommunen är den korta utlåtandetiden oskälig och borde ha förlängts åtminstone till augusti månad, för att säkerställa att de nya förtroendevalda skulle hinna bekanta sig med och bidra till utlåtandet. Eftersom lagutkastet berör en av kommunens viktigaste uppgifter, planering och styrning av markanvändning, är det viktigt att få in kvalitativ respons av kommunerna. På grund av den korta utlåtandetiden finns det en risk att många kommuner endast hunnit ta ställning till de viktigaste aspekterna i utkastet samt att kommunens förtroendevalda inte hunnit höras ordentligt.

Allmänt kan också konstateras att lagförslaget är till viss del svårtolkat och innehåller motstridiga och oklara bestämmelser. Trots goda mål ökar reformen till vissa delar kommunernas arbetsbörda och skapar överlappande processer, vilket behöver granskas och förtydligas i den fortsatta beredningen av lagen.

Kommentarer till kapitel 2 Myndigheternas uppgifter

Enligt 16 § 2 mom. ska kommunen inom sitt område sörja för den uppföljning av områdesanvändningens, byggandets och den byggda miljöns samt kultur- och naturmiljöns tillstånd och utveckling som skötseln av planläggningsväsendet förutsätter. Denna uppgift har tidigare varit inskriven i markanvändnings- och byggförordningen, men den överförs enligt förslaget till lagen om områdesanvändning.

Om denna skyldighet medför kostnader för kommunerna, bör dessa kostnader täckas av staten i enlighet med finansieringsprincipen. Det vore också önskvärt att det i motiven förklaras vad bevakningsskyldigheten skulle innebära i praktiken bl.a. när det gäller att bevaka kultur- och naturmiljöns tillstånd och utveckling. Det finns en risk att bestämmelsen skapar överlappande uppgifter med t.ex. miljövårds- eller museimyndigheter.

Kommentarer till kapitel 3 Riksomfattande mål för områdesanvändningen

-

Kommentarer till kapitel 4 Landskapsplan

Ansvaret för att lösa regionala frågor påförs delvis kommunerna, vilket ökar behovet av klargöranden och förhandlingar mellan kommunerna. Det är inte önskvärt att öka kommunernas arbetsbörda. Dessutom kan förändringen öka konkurrensen och konflikterna mellan kommunerna. Att förena nationella och lokala mål genom landskapsplanering är viktigt för kommunerna och underlättar för kommunerna.

Landskapsplan har en viktig roll för kommunerna, bl.a. att se till t.ex. behovet av energiförsörjning ur ett helhetsperspektiv för landskapet. Denna roll blir än viktigare med de förändringar gällande vindkraftsplanläggning som föreslås.

Kommentarer till kapitel 5 Generalplan

Det är motiverat att komplettera innehållskraven (§ 34) med information om den biologiska mångfalden, beredskapen för extrema väderförhållanden och översvämningsrisker samt förutsättningarna för att genomföra dagvattenhanteringen. Kommunen bör dock inte åläggas ersättningsskyldighet för de lösningar som anges i landskapsplan och generalplan t.ex. enligt begränsningen av skogsanvändningen och ersättningsskyldigheten i artikel 101a i lagen om genomförande av planer.

Dessutom är det skäl att beaktande av olika trafikformer även ingår i innehållskraven.

45 § ger kommunen möjlighet att utveckla lösningar som går utöver landskapsplanen, vilket kan få negativa konsekvenser för grannkommuner. Det är därför viktigt att andra kommuner ges besvärsrätt gällande gemensamma generalplaner.

Kommentarer till kapitel 6 Detaljplan

Det är inkonsekvent att beredskapen för dagvattenhantering, som har lagts till i generalplanens innehållskrav, inte ingår i innehållskraven för detaljplanen som reglerar markanvändningen och byggandet i detalj. Lösningar för dagvattenhantering bestäms till stor del på nivån för detaljplan. Vidare bör innehållskraven i sin helhet inte öka kommunens ersättningsskyldighet till exempel på grund av den ersättning som föreslås i artikel 101a i lagen om genomförande av planer.

Kommentarer till kapitel 7 Särskilda bestämmelser för stora detaljhandelsenheter

Kommentarer till kapitel 8 Särskilda bestämmelser för utbyggnad av vindkraft

I 68 § stipuleras att om området för generalplanerad vindkraft inte gäller ett område som anvisats för vindkraft i landskapsplanen ska kraftverkets avstånd från bosättning vara minst åtta gånger vindkraftverkets totala höjd. I dagsläget byggs de flesta vindkraftverk med en maximihöjd närmare 300 meter, vilket i praktiken skulle innebära ett minimiavstånd på ca 2,4 kilometer. Tidigare har avståndet till bosättning baserat sig på buller- och skuggmodelleringar och har därför varierat från projekt till projekt. Den föreslagna bestämmelsen skulle i praktiken förhindra de flesta generalplaneringar för vindkraft utanför områden anvisade i landskapsplanen, förutom på väldigt glesbebyggda orter. Att binda avståndet till kraftverkets höjd kan ifrågasättas, då det saknar egentlig grund i förhållande till konsekvenser. Att styra vindparker till områden som anvisats i landskapsplan medför samtidigt fördelar, då det ger en bättre helhetsbild av vindkraftsutbyggnaden i området (inte endast i den egna kommunen). Malax kommun har 2024 fattat beslut om riktlinjer kring förnyelsebar energi, enligt vilka vindkraftsplanläggning inleds endast på områden anvisade i landskapsplan och denna bestämmelse kan därför anses vara i linje med de riktlinjer kommunen redan har i bruk. Landskapsplanens anvisade gränser för vindkraftsområden är i dagsläget riktgivande och huruvida mindre justeringar i förhållande till gränserna kan göras i den noggrannare generalplaneringen, utan att tillämpa avståndskravet, förblir något oklart i lagförslaget.

Det stipuleras vidare i 68 § 3 mom. att minimikravet inte tillämpas om samtliga markägare och innehavare av arrenderätt som äger ett bostadshus eller en i planen anvisad byggplats för bostadshus som ligger inom ett avstånd från vindkraftverket som är mindre än åtta gånger vindkraftverkets totala höjd ger sitt skriftliga samtycke till detta. Samtycket kan inte återtas och gäller även för framtida markägare och innehavare av arrenderätten. Denna bestämmelse står delvis i strid med avståndskravet, eftersom bestämmelsen enkelt kan kringgå i form av skriftligt samtycke. Bestämmelsen om minimiavstånd anses behövas för att trygga allmänhetens säkerhet och hälsa, och därför är det motstridigt att ett sådant krav på generalplanens utformande kunde skrivas bort med hjälp av samtycke. Andra konsekvenser som primärt påverkar bebyggelsen i närheten kan inte heller ignoreras genom markägarnas samtycke, till exempel skäliga bullernivåer. Därtill medför denna bestämmelse orimlig administrativ börda för kommunen och är svår att följa upp på vilka grunder samtycken samlats in, huruvida alla samtycken finns och att nya ägare får kännedom om dem etc. Ska detta förfarande finnas borde belastningen på fastigheten som ett samtycke medför i såna fall skrivas in i fastighetsregistret (och en sådan möjlighet torde inte finnas i dagsläget). Av dessa orsaker borde detta förfarande tas bort ur förslaget.

Kommentarer till kapitel 9 Särskilda bestämmelser för utbyggnad av solenergi

Kapitel 9 Särskilda bestämmelser för utbyggnad av solenergi underlättar tillstånds- och planläggningsförfarandet för solkraft och det är positivt att ha konkreta bestämmelser att stöda beslutsfattningen på. 71 § konstaterar att det i generalplanen ska ses till att "skogsmark inte i betydande utsträckning anvisas för utbyggnaden av solenergi". Denna punkt tydliggör inte vad som menas med betydande utsträckning av skogsmark. Det vore nödvändigt att klargöra om det handlar

om en projektspecifik bedömning av påverkan på skogsmark eller om bedömningen görs på kommun- eller landskapsplanenivå.

Kommentarer till kapitel 10 Särskilda bestämmelser för strandområden

-

Kommentarer till kapitel 11 Planläggningsförfarande och utredning av konsekvenserna när planer utarbetas

Utredningsbehovet "När en detaljplan utarbetas ska dessutom de betydande konsekvenser som planen kan antas ha för kostnader för byggande bedömas" (§ 78) väcker många frågor. Även om motiveringen är att bedömningen endast ska göras på en övergripande nivå, kommer det att öka analysbördan och resursbehovet för kommunerna. Dessutom är det oklart vilka kostnader som avses, för vilken tid (byggkostnader? livscykelkostnader?) och på vilken nivå de ska jämföras i bedömningen. Vilken reell betydelse får en dylik utredning?

Enligt 79 § är kommunen i stället för en årligen uppgjord planläggningsöversikt skyldig att i det allmänna datanätet tillhandahålla information om planer som är anhängiga eller under den närmaste tiden blir anhängiga, om det inte är fråga om en ringa ändring av en detaljplan. Kontinuerligt uppdaterad information i datanätet ses som en positiv förändring från en årligen utgiven planläggningsöversikt, men det är aningen oklart hur det säkerställs att informationen faktiskt hålls uppdaterad om det inte finns ett årligt krav på att ge ut uppdaterad information.

Bestämmelserna i 80 § och 81 § möjliggör att i samband med anhängiggörandet av planen presentera både programmet för deltagande och bedömning och möjligheten att framföra åsikter om planen. Detta gör att planläggningsförfarandet kan för snabbas i PDB-skedet, vilket anses vara positivt.

83 § innehåller ett nytt sätt för informering om delgivning av planförslaget, där detta tidigare gjorts enligt kommunallagen. Planförslaget ska delges genom offentlig kungörelse med iakttagande av 62 a § i förvaltningslagen. När framläggningstiden bestäms bör då tas i beaktande att delfåendet anses ha skett sju dagar efter publicerandet av kungörelsen. Sättet att informera om planförslaget avviker från informeringen om de andra planfaserna, vilket kan bidra till missförstånd och förfaringsfel i delgivandet.

Framläggandet av ett förslag till en detaljplan och en generalplan med rättsverkningar ska skriftligen meddelas sådana ägare inom planområdet vars hemkommun inte ingår i planområdet (84 §). Denna bestämmelse komplicerar planläggningsförfarandet märkbart, speciellt i stora generalplaner med rättsverkningar så som strandgeneralplaner.

Kommentarer till kapitel 12 Initiativ till utarbetande av detaljplan och generalplan samt utarbetande av detaljplan samarbete med markägaren

Markägare har redan möjlighet att ta initiativ till planläggning och att samarbeta med kommunen vid framtagandet av planen. Den föreslagna paragrafen är därför en onödig reglering, som inte minskar på normstyrningen utan medför överlappande processer med olika hanteringsregler.

Tidsfristen för att fatta beslut om markägares initiativ är föreslagen att vara 4 månader från det att initiativet inkommit (90 §). Malax kommun anser att tidsfristen är för kort med tanke på samordnandet av andra kommunala planläggningar, eventuella sommaruppehåll, mandatbyten etc. och att tidsfristen med fördel kan strykas helt. En tidsfrist om 6 månader togs bort för andra initiativ då kommunallagen uppdaterades 2020. Skillnaden mellan initiativ från andra kommunmedlemmar och markägare i behandlingen av initiativ avviker från principen om likabehandling av medborgarna. Bibehålls ändå en tidsfrist är det viktigt att den är längre, minst 6 månader och börjar löpa först när alla till ärendet hörande bakgrundsutredningar och förhandlingar kring kostnader är klara.

Det är också mycket viktigt att kommunens planlägningsmonopol säkras och att kommunen när som helst ska kunna återremittera för fortsatt beredning eller avbryta en planlägningsprocess som skett på markägares initiativ.

Kommentarer till kapitel 13 Havsplanering

-

Kommentarer till kapitel 14 Nationalstadspark

-

Kommentarer till kapitel 15 Gränsöverskridande miljökonsekvenser

-

Kommentarer till kapitel 16 Tvångsmedel och påföljder

-

Kommentarer till kapitel 17 Bestämmelser om delgivning av planer och andra beslut

-

Kommentarer till kapitel 18 Ändringssökande

Grunderna för besvär rätt föreslås ändras för beslut som gäller godkännande av detaljplanen (114 §). För sådana detaljplaner som utarbetas för områden med en gällande generalplan och där detaljplanen inte avviker från generalplanens styrande verkan föreslås det att besvär rätt har endast de vilkas rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Detta avviker från det som föreskrivs i 137 § i kommunallagen och som tidigare tillämpats på alla detaljplaner, vilket ger alla kommunmedlemmar rätt att anföra kommunalbesvär.

På ett motsvarande sätt har besvär rätten på detaljplaner inskränkts för registrerade lokala eller regionala sammanslutningar. De har besvär rätt gällande godkännande av detaljplan inom det geografiska område där de är verksamma och i ärenden som hör till deras verksamhetsområde, men enligt förslaget endast om sammanslutningen gjort en anmärkning mot planförslaget enligt 83 § 2 mom. (114 §). Några undantag tillåter sammanslutningar att besvara sig ändå, till exempel om

förslaget till detaljplan har ändrat avsevärt sen det varit framlagt, om besväret grundar sig på fel i förfarandet, eller om det gäller en detaljplan som förutsätter en miljökonsekvensbedömning.

Malax kommun anser att syftet att söka vägar för att effektivisera och påskynda den övergripande processen för planering och relaterade överklaganden är bra och nödvändigt.

Det finns dock problem med begränsningen av rätten att överklaga, vilket enligt olika studier minskar betydelsen av begränsning i hanteringen av överklaganden. Trots att avsikten med bestämmelsen är att minska mängden besvär och göra planlägningsprocessen smidigare kan verkligheten bli att processen endast snabbas upp med tanke på mängden besvär hos förvaltningsdomstolen. Planlägningsprocessen behöver ses som en helhet, där konfliktkänsliga planer identifieras och tillräckligt med deltagande i planläggningen möjliggörs i ett tidigt skede. Samtidigt medför förändringarna till vissa delar att tidskrävande processer endast byter plats i helheten. När besvärsrätten för en detaljplan som följer generalplan begränsas, betyder det i praktiken att kommuninvånares möjligheter att påverka sin indirekta omgivning förflyttas till generalplaneskedet. Trots att de nya bestämmelserna om besvärsrätten kan minska antalet besvär, kommer förvaltningsdomstolen däremot behöva spendera mer resurser på att reda ut om någon person eller instans har besvärsrätt enligt kraven i 114 §. Vidare bedöms borttagandet av den automatiska besvärsrätten på detaljplaner för kommuninvånare endast minska antalet besvär lite.

Det finns motstridigheter i de föreslagna bestämmelserna gällande besvärsrätt och hur de kan påverka planlägningsprocessens smidighet. Trots att mängden besvär antas minska med de nya bestämmelserna så bidrar detta främst till att resurser frigörs hos förvaltningsdomstolarna, medan arbetsbördan för detaljplanerna däremot kan öka i kommunerna. Försäkrandet av tillräckliga resurser hos förvaltningsdomstolarna får inte göras på bekostnad av kommuninvånarnas möjligheter att påverka beslutsfattandet i kommunen eller kommunernas arbetsbörda i planläggningsskedet.

Bestämmelserna för besvärsrätten bör i den fortsatta processen vidare motiveras och utredas huruvida de egentligen bidrar till att försnabba planlägningsprocesserna.

Kommentarer till kapitel 19 Bestämmelser om delgivning och ikraftträdande av planer och andra beslut

-

Kommentarer till kapitel 20 Särskilda bestämmelser

-

Kommentarer till kapitel 21 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

-

Kommentarer till lag om ändring av lagen om områdesanvändning

101 a § stipulerar att markägare har rätt att få ersättning av kommunen för en begränsning av skogsbruk som beror på en skyddsbestämmelse i landskaps-, general- eller detaljplanen, om begränsningen medför mer än ringa ekonomisk förlust, dock inte om det gäller ett skyddsområde enligt naturskyddslagen, eller ett område enligt 111 § i naturskyddslagen eller skogslagen 10 §. Med mer än ringa ekonomisk förlust avses minst 3000 euro eller minst fyra procent av värdet på det marknadsdugliga trädbeståndet.

Malax kommun anser att detta skulle öka kommunernas administrativa börda och kostnader, vilket strider mot regeringens mål om att minska regelbördan. Dessutom är formuleringarna otydliga gällande bl.a. tidpunkten för bedömande och betalning av ersättningen samt i förhållande till föreslagna ändringar i inlösenslagen (HE 218/2024).

Det är också problematiskt och oskäligt att kommunen skulle kunna bli ersättningsskyldig för begränsningar som kommunen inte har möjlighet att fatta beslut om, exempelvis skyddsbestämmelser i landskapsplan.

Malax kommun anser att ersättningsansvaret tydligt bör åläggas staten när det gäller begränsningar som följer av naturskydd, och att detta inte bör regleras så här punktvis i sektorlagstiftning utan kräver en bredare samhällelig diskussion.

Kommentarer till lag om ändring av bygglagen

I 46 § till lag om ändring av bygglagen konstateras det att ett solkraftverk med en areal på minst tio hektar alltid kräver att en plan utarbetas. Detta borde tas bort med hänvisning till kommunens planläggningsmonopol. Blir också otydligt i förhållande till den i förslaget till nya områdesanvändningslagen, huruvida bygglov är möjligt att bevilja på basen av en generalplan med rättsverkningar.

Enligt 46 § punkt 2 För placering på ett i 9 § i lagen om områdesanvändning avsett område i behov av planering förutsätts utöver vad som föreskrivs i 45 § att byggandet inte leder till sådant byggande med betydande konsekvenser eller medför sådana betydande skadliga miljökonsekvenser eller andra betydande och skadliga konsekvenser som förutsätter att en detaljplan utarbetas. Vidare i punkt 3) konstateras att ett solkraftverk med en areal på minst tio hektar anses alltid utgöra sådant byggande med betydande konsekvenser som avses i 1 mom. 2 punkten.

Malax kommun anser att en fast och relativt låg tröskel för detaljplaneläggning skulle innebära en betydande begränsning av kommunens planläggningsmonopol. Det är också oklart om den i områdesanvändningslagen föreslagna generalplanen, som är direkt styrande för byggandet, kan ersätta den detaljplan som nämns här.

Det bör också övervägas att helt stryka paragrafen och överlåta åt varje kommun att avgöra frågan när en detaljplan behövs och när en generalplan med rättsverkningar enligt områdesanvändningslagen används. Tillståndprocesserna borde kunna variera beroende av platsen, t.ex. om området från tidigare har hög exploateringsgrad, t.ex. ett tidigare industriområde, som revideras till solpark.

Utkastet till en ny förordning om områdesanvändning färdigställs och utlåtanden om det begärs hösten 2025. Om ni redan vill kommentera det kan ni göra det här.

-

Malmsten Jenny
Malax kommun