

## Utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen

### PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att markanvändnings- och bygglagen ändras. Syftet med ändringarna är att minska regleringen i anslutning till planläggning och byggande genom att lätta upp och förtydliga bestämmelserna om planläggning och byggande och att öka möjligheterna när det gäller byggande.

Enligt propositionen ska användningen av generalplaner som grund för bygglov ökas, bestämmelserna om särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering preciseras, byggande i anslutning till jord- och skogsbruk göras smidigare och avgöranden som gäller planeringsbehov vara möjliga även områdesvis. Detaljplanläggningen underlättas och görs smidigare genom att det blir möjligt att utarbeta ändringar av detaljplanen även etappvis och att detaljplaner ska kunna utarbetas eller ändras av grundad anledning utan styrande inverkan av en generalplan när det gäller områden där generalplanen är uppenbart föråldrad. Kommunernas möjligheter att i byggnadsordningen besluta om möjligheterna att ändra användningsändamålet för fritidsbostäder ökas. Tillstånd för miljöåtgärder slopas för områden som angetts som jord- och skogsbruksdominerade i generalplanen.

Det föreslås att närings-, trafik- och miljöcentralernas styrning av kommunernas områdesanvändning och byggande ska slopas och att deras besvärsmått ska begränsas till ärenden som har betydande verkningar på riks- och landskapsnivå. Antalet samråd mellan myndigheterna minskas när det gäller planläggningen.

Enligt propositionen höjs gränsen för ytstorleken på stora detaljhandelsenheter från 2 000 till 4 000 kvadratmeter och slopas skyldigheten att ange maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter i de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner. Dessutom slopas skyldigheten att i landskaps- och generalplanläggningen beakta affärens art när en stor detaljhandelsenhet förläggs någon annanstans än till ett centrumområde. En stor detaljhandelsenhet ska fortfarande i första hand förläggas till ett centrumområde. En stor enhet kan emellertid också placeras någon annanstans under förutsättning att tillgängligheten till affärens tjänster beaktas som grund för placeringen. Vidare föreslås det att det preciserade bemyndigande som finns i de särskilda bestämmelserna om detaljhandeln, om att det i en detaljplan får utfärdas detaljplanebestämmelser som gäller en affärs art och storlek, upphävs.

### ALLMÄN MOTIVERING

#### 1 INLEDNING

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering ska markanvändnings- och bygglagen (132/1999) revideras för att underlätta byggnadsmöjligheterna. Ett av målen i regeringsprogrammet är att avveckla onödigt reglering och att den administrativa bördan ska bli lättare. För att målen ska nås avvecklas de författningar som mest försvårar medborgarnas vardag, företagsverksamhet, jordbruket, investeringar, byggande och sund konkurrens. Enligt regeringsprogrammet ska tillstånds- och besvärprocesser göras smidigare och antalet besvär mellan myndigheterna minimeras, till exempel genom ett förfarande med förhandsförhandlingar.

Genom den föreslagna ändringen av markanvändnings- och bygglagen genomförs det som har skrivits in i regeringsprogrammet i fråga om planläggning och tillståndssystemet för byggande.

## 2.1 Lagstiftning och praxis

### *Användning av generalplanen som grund för bygglov*

Bestämmelser om användningen av generalplanen som grund för beviljande av bygglov på områden som inte är strandområden finns i 44 § i markanvändnings- och bygglagen. Oberoende av förutsättningarna för bygglov på områden i behov av planering kan bygglov beviljas på grundval av en generalplan med rättsverkningar för uppförande av ett bostadshus med högst två bostäder, om det i generalplanen särskilt bestäms att planen eller en del av den får användas som grund för beviljande av bygglov. En sådan bestämmelse kan gälla endast ett byområde där det inte finns ett stort behov av byggande. En ytterligare förutsättning är att generalplanens styrning av byggandet och annan markanvändning på området är tillräcklig. En sådan här bestämmelse i en generalplan är i kraft högst 10 år åt gången.

Genom dessa begränsningar har det säkerställts att en generalplan inte kan användas som ett planeringsverktyg som direkt berättigar till bygglov på områden där det finns ett stort behov av byggande eller i sådana randområden kring tätorter där omfattningen av och effektiviteten i byggandet kräver närmare planering av markanvändningen genom en detaljplan. Genom lagstiftningen om bygeneralplaner ville man inte skapa en planläggningsmetod som skulle tränga undan den detaljerade planläggningen i detaljplaner som redskap, och man strävade efter att se till att styrningen av byggandet på landsbygden inte skulle avgöras genom bygeneralplanläggning som möjliggör direkta bygglov på områden där det inte redan finns byar. Syftet med tidsgränsen på 10 år är att förändringar i markanvändningen och ett eventuellt ökat behov av byggande ska kunna tas i beaktande vid prövningen av förutsättningarna för att förnya bestämmelsen.

### *Särskilda krav på innehållet i en general- eller detaljplan som gäller fritidsbebyggelse på strandområden*

Bestämmelser om kraven på innehållet i general- och detaljplaner som gäller fritidsbebyggelse på strandområden finns i 73 § i markanvändnings- och bygglagen. När en generalplan eller detaljplan (stranddetaljplan) utarbetas för att i huvudsak reglera fritidsbebyggelse på ett strandområde, ska det enligt paragrafen utöver vad som i övrigt bestäms om general- eller detaljplaner bland annat ses till att det kvarstår ett tillräckligt stort sammanhängande obebyggt område på strandområdena.

Byarna i Finland är ofta belägna i närheten av vattendrag. När det gäller byar som är belägna helt eller delvis på ett strandområde har det alltså även tillämpats sådana krav på innehållet i en general- eller detaljplan som gäller fritidsbebyggelse på strandområden. Detta har påverkat dimensioneringen särskilt i generalplanerna samt kravet på att det ska bevaras tillräckligt stora och sammanhängande obebyggda områden längs stränderna även i byområden.

### *Förutsättningar för beviljande av bygglov på områden i behov av planering*

Bestämmelser om förutsättningarna för bygglov utanför detaljplaneområden finns i 136 § i markanvändnings- och bygglagen. Byggplatsen ska vara lämplig för sitt ändamål, lämplig för byggande och tillräckligt stor, dock minst 2 000 kvadratmeter. Vid bedömningen av byggplatsens lämplighet ska det bland annat beaktas att det inte finns risk för översvämning, ras eller jordskred på byggplatsen. Dessutom ska byggnaderna kunna placeras på tillräckligt avstånd från fastighetens gränser, allmänna vägar och grannens mark. En byggnad får inte utan samtycke av den som berörs byggas närmare än fem meter från mark som någon annan äger eller innehar, och inte närmare än tio meter från en byggnad som står på mark som någon annan äger eller innehar, om det inte finns särskilda skäl för detta.

Byggnaden ska passa in i den byggda miljön och landskapet och uppfylla kraven på skönhet och harmoni samt de övriga krav som ställs på byggandet i 117 § i markanvändnings- och bygglagen. Dessutom ska det säkerställas att det finns en användbar infartsväg till byggplatsen eller att det är möjligt att ordna en sådan och att vattentillgången och avloppsvattnet kan skötas på ett tillfredsställande sätt och utan olägenheter för miljön. Byggandet av vägar eller ordnandet av vattentillgången eller avlopp får inte heller orsaka kommunen särskilda kostnader. Byggnaden ska också kunna placeras eller byggas så att den inte orsakar en granne onödig olägenhet eller försvårar ett ändamålsenligt bebyggande av en grannfastighet. Eventuella begränsningar som beror på landskapsplanen eller generalplanen ska beaktas.

Förutom dessa förutsättningar föreskrivs det om särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering i 137 § i markanvändnings- och bygglagen. Med område i behov av planering avses enligt 16 § i markanvändnings- och bygglagen ett område där det för att tillgodose behov i anslutning till användningen är skäl att vidta särskilda åtgärder, såsom att bygga vägar, vattenledningar eller avlopp eller att ordna friområden. Bestämmelserna om områden i behov av planering tillämpas också på sådant byggande som på grund av miljökonsekvensernas betydelse förutsätter mera omfattande prövning än sedvanligt tillståndsförfarande. Ett område som uppfyller dessa kriterier är ett område i behov av planering direkt med stöd av lagen.

Förutom de områden i behov av planering som definieras direkt i lagen, kan en kommun i en generalplan med rättsverkningar eller i byggnadsordningen anvisa områden som behöver planeras. Det kan vara fråga om områden som har ett sådant läge att där kan förväntas en samhällsutveckling som kräver planering eller där det på grund av särskilda miljövärden eller miljöolägenheter är nödvändigt att planera markanvändningen. Till exempel en tätorts randområde kan vara ett sådant område.

I en utvärdering från 2013 av hur markanvändnings- och bygglagen fungerade konstaterades det att det närmast är för de största stadsregionerna som områden i behov av planering har anvisats i generalplanerna och byggnadsordningarna. Åtta kommuner hade då i sin helhet anvisats som områden i behov av planering i hela landet, och fem av dem fanns i Nyland.

För att det ska få byggas på ett område i behov av planering krävs det en detaljplan eller ett avgörande som gäller planeringsbehov, som också kan behandlas tillsammans med bygglovet. Särskilda förutsättningar för bygglov på ett område i behov av planering är att byggandet inte förorsakar olägenheter med tanke på planläggningen eller annan reglering av områdesanvändningen, inte leder till menlig samhällsutveckling och är lämpligt med tanke på landskapet och inte försvårar bevarandet av särskilda natur- eller kulturmiljövärden eller tillgodoseendet av rekreationsbehoven. Byggande på ett område i behov av planering får inte heller leda till byggande som har betydande konsekvenser eller medföra betydande skadliga miljökonsekvenser eller andra betydande och skadliga konsekvenser.

Medan markanvändnings- och bygglagen har varit i kraft har det årligen behandlats från 2 000 till drygt 3 000 avgöranden som gäller planeringsbehov. Under de senaste åren har antalet sjunkit till under 2 000. Majoriteten av dem har varit positiva. Under åren 2000–2014 var sammanlagt cirka 9 procent av besluten negativa. Avgörandena om planeringsbehov är starkt koncentrerade till de största stadsregionerna och deras kranskommuner.

#### *Generalplanens rättsverkningar för annan planering och för myndigheternas verksamhet*

Bestämmelser om generalplanens rättsverkningar för annan planering och annat beslutsfattande finns i 42 § i markanvändnings- och bygglagen. Utgångspunkten är att generalplanen ska tjäna till ledning när detaljplanen utarbetas och ändras samt när åtgärder annars vidtas för att reglera områdesanvändningen. När myndigheterna planerar åtgärder som gäller områdesanvändningen och beslutar att vidta sådana åtgärder, ska de också se till att åtgärderna inte försvårar genomförandet av generalplanen.

Syftet med generalplanen är att i allmänna drag styra samhällsstrukturen och markanvändningen samt att samordna funktionerna. I samband med generalplanläggningen avgörs markanvändningen ännu inte i detalj på framtida detaljplaneområden. De beslut som fattas i samband med detaljplanläggningen kan även nu på ett flexibelt sätt samordnas med principerna inom generalplanläggningen, bara man håller fast vid de centrala riktlinjerna i generalplanen. I detta sammanhang har det även betydelse hur detaljerad generalplanen är. Generalplanen är en flexibel form av plan och den kan göras översiktlig eller detaljerad beroende på behovet av styrning. Det är inte möjligt att utarbeta en detaljplan så att den avviker från de centrala principerna i generalplanen utan att ändra generalplanen.

### *Ändring av ett fritidsbostadshus användningsändamål till permanent boende*

Kommunerna avgör ändringar i användningsändamålet genom undantagsbeslut i enlighet med 171 § i markanvändnings- och bygglagen då det är fråga om icke planlagda strandområden eller områden som har anvisats som plats för fritidsbostäder i en strandgeneralplan eller detaljplan. Om det inte är fråga om ett strandområde, fattar kommunen beslut om ändring av användningsändamålet genom ett avgörande som gäller planeringsbehov i enlighet med 137 § i markanvändnings- och bygglagen, ifall det inte finns en plan för området som direkt styr byggandet men området är ett område i behov av planering med stöd av 16 § i markanvändnings- och bygglagen. För det mesta ligger fritidsbostäderna vid en strand, vilket betyder att undantagsbeslut om ändring av en fritidsbostad så att den tas i bruk för permanent boende är allmännare än avgöranden som gäller planeringsbehov. Ändring av användningsändamålet kräver alltid bygglov enligt 125 § i markanvändnings- och bygglagen.

De flesta av fritidsbostäderna i vårt land bildar långa band av byggnader längs vattendragen. Kommunernas servicecentrum ligger långt från fritidsbostäderna och vägarna ut till stugorna är ibland svårframkomliga, i synnerhet vintertid. Det finns många fritidsbostäder längs stränderna och på öarna och i viss mån även i byarna på landsbygden och i glesbygdsområden som saknar vattendrag. På semester- och skidorterna finns det också många fritidsbostäder och de som arbetar i dessa områden kan bo i en fritidsbostad under högsäsongerna eller mera permanent. Kommunerna i Finland är mycket olika vad gäller fritidsbosättningen. Omfattningen av boendet i fritidsbostäder regleras inte och följs inte heller upp.

### *Tillstånd för miljöåtgärder*

En stor del av behovet av att utveckla planläggningen i fråga om skogsområden, såsom användningen av tillstånd för miljöåtgärder (åtgärdsbegränsning), hänför sig till hur markanvändnings- och bygglagen och skogslagen (1093/1996) tillämpas regionalt. Markanvändnings- och bygglagen reglerar all markanvändning medan skogslagen enbart gäller skog. Till lagarnas natur hör att de fungerar på olika sätt, eftersom de gäller olika rättsliga intressen.

Enligt 3 § i markanvändnings- och bygglagen ska de mål och planer som gäller områdesanvändning, på det sätt som bestäms särskilt, beaktas när det med stöd av annan lagstiftning planeras och bestäms hur användningen av miljön ska regleras. Enligt 41 § i markanvändnings- och bygglagen kan det i generalplanen utfärdas bestämmelser som planens syfte och innehåll kräver när ett område planeras, bebyggs eller annars används. I skogsområden kan det vara nödvändigt att styra markanvändningen och sammanjämka byggande, skogsbruk, naturskydd och friluftsliv. Myndigheterna ska enligt 42 § i markanvändnings- och bygglagen se till att åtgärderna som gäller områdesanvändningen inte försvårar genomförandet av generalplanen.

Skogslagen tillämpas på skötseln och användningen av skog inom områden som utgör skogsbruksmark. Skogslagen tillämpas inte på skyddsområden som inrättats med stöd av naturvårdslagen eller områden som i en plan har anvisats som skyddsområden. På områden som omfattas av en generalplan med rättsverkningar tillämpas skogslagen när det gäller skötsel och användning av skog på områden som har anvisats som jord- och skogsbruksdominerat område (bl.a. M, MU, MY och andra som börjar med M) eller som rekreationsområde (bl.a. V, VL, VU, VR och andra som börjar med V). På de områden i generalplanen som har beteckningar som börjar med M eller V gäller samtidigt både de planer som grundar sig på markanvändnings- och bygglagen, med deras beteckningar och be-

stämmelser, och skogslagen. De som äger sådana områden ska följa både planbestämmelserna och skogslagen. Skogslagen tillämpas inte på de övriga områdena i generalplanen.

I en generalplan kan det med stöd av 128 § i markanvändnings- och bygglagen bestämmas om åtgärdsbegränsningar i fråga om åtgärder som förändrar landskapet. En åtgärd som förändrar landskapet får i så fall inte utföras utan tillstånd för miljöåtgärder. Det är kommunens byggnadstillsynsmyndighet som avgör om tillstånd för miljöåtgärder ska beviljas. Det kan också bestämmas att någon annan myndighet som kommunen utser får avgöra frågan om tillstånd. Tillstånd behövs inte för åtgärder med ringa verkningar. Tillstånd ska beviljas om inte åtgärden försvårar användningen av området för det ändamål som reserverats i planen eller förstör stads- eller landskapsbilden.

Om det i generalplanen har angetts en åtgärdsbegränsning (krav på tillstånd för miljöåtgärder) för ett område som har anvisats för jord- och skogsbruk eller rekreation, ska skogslagen följas vid skötseln och användningen av skog på detta område och tillstånd för miljöåtgärder sökas för sådant jordbyggnadsarbete och sådan trädfällning eller någon annan härmed jämförbar åtgärd som förändrar landskapet. I och med att skogslagen och tillstånd för miljöåtgärder tillämpas samtidigt, kan det i kommunernas beslut om tillstånd för miljöåtgärder till exempel bestämmas att skogsavverkning ska begränsas på ett område där det skulle vara tillåtet enligt skogslagen eller att skogsbruksåtgärderna ska vara mera strängt begränsade än vad som krävs enligt skogslagen.

Förvägras tillstånd till grävning eller sprängning med stöd av en särskild bestämmelse i generalplanen eller på ett detaljplaneområde i fråga om vilket beslut om att ändra planen inte fattats, gäller enligt 140 § i markanvändnings- och bygglagen beträffande inlösningsskyldigheten vad som bestäms i 8 § marktäcktslagen. Förvägras tillstånd till någon annan åtgärd på nämnda områden och kan markägaren därför inte använda sin mark på ett sätt som medför skälig nytta, har han eller hon rätt att av kommunen eller, om området är avsett eller har anvisats för statens behov, av staten få ersättning för den skada som sålunda åsamkas honom eller henne.

Det fanns i slutet av 2015 sammanlagt cirka 2 050 generalplaner som var i kraft i Finland. Vanligen är det en rätt så liten del av skogsområdena i generalplanerna som berörs av åtgärdsbegränsningar. Sådana gäller i allmänhet strandzoner, områden som ligger nära platser som anvisats för fritidsbostäder eller MY-områden och områden som är särskilt viktiga med tanke på naturens mångfald, och i vissa planer även rekreationsområden. Dessutom finns det gällande generalplaner där man genom åtgärdsbegränsningar har tryggt rekreationsvärden.

### *Närings-, trafik- och miljöcentralens roll och uppgifter i anknytning till styrningen av områdesanvändningen och byggandet*

Bestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter i anknytning till styrningen av områdesanvändningen och byggandet finns i 18 § i markanvändnings- och bygglagen. Närings-, trafik- och miljöcentralen har till uppgift att styra och främja regleringen av kommunens områdesplanering och byggnadsväsende. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska också övervaka att de riksomfattande målen för områdesanvändningen, andra mål för områdesanvändningen och byggandet samt bestämmelserna om skötsel av planläggningsärenden och byggnadsväsendet beaktas vid planläggningen, byggandet och annan områdesanvändning.

Enligt markanvändnings- och bygglagen är kommunen en central aktör och beslutsfattare när det gäller områdesanvändningen. Kommunen sköter inom sitt område markanvändningsplaneringen och styrningen av och tillsynen över byggandet. Samarbeta i förhand och samrådsförfaranden betonas som statens primära påverkningsmedel i lagen. Viktiga verksamhetsformer som närings-, trafik- och miljöcentralen har för styrningen av områdesanvändningen är utvecklingsdiskussioner och samråd mellan myndigheterna, som det föreskrivs om särskilt i lagen. Utöver det sker styrning även på många andra sätt. Närings-, trafik- och miljöcentralen kan ge kommunen annan expert hjälp och information, ge utlåtande om förslag till planer och byggnadsordningar, delta i andra samråd om planer än de samråd mellan myndigheterna som är lagstadgade och ordna utbildningsdagar för dem som företräder kommunerna och andra intressentgrupper.

Närings-, trafik- och miljöcentralens tillsynsuppdrag är till sin karaktär laglighetskontroll av kommunernas skötsel av planerings- och byggnadsväsendet. Tillsynen utövas genom att man följer kommunernas beslut och lyfter fram eventuella missförhållanden i det samarbete som bedrivs i förhand. I extremfall leder närings-, trafik- och miljöcentralens tillsynsuppdrag till att den överklagar kommunernas beslut.

#### *Samråd mellan närings-, trafik- och miljöcentralen och kommunerna*

Bestämmelser om samråd mellan närings-, trafik- och miljöcentralen och kommunerna i fråga om general- och detaljplaner finns i 66 § i markanvändnings- och bygglagen. I paragrafen föreskrivs det att när det utarbetas en general- eller detaljplan som gäller riksomfattande mål eller viktiga regionala mål för områdesanvändningen eller som annars är av särskild betydelse med tanke på konsekvenserna för samhällsstrukturen, naturvärden eller kulturmiljön eller viktig med avseende på de statliga myndigheternas genomförandeskyldighet, ska kontakt upprätthållas med närings-, trafik- och miljöcentralen. Närings-, trafik- och miljöcentralen och kommunen ska samråda för att klarlägga de riksomfattande mål, regionala mål och övriga centrala mål som ansluter sig till utarbetandet av en sådan plan.

I fråga om planer som gäller stränder föreskrivs det särskilt om skyldigheten att samråda i 77 § i markanvändnings- och bygglagen. Kontakt och samråd behövs alltid när en generalplan utarbetas för ett strandområde, om planen i huvudsak utarbetas för att reglera fritidsbebyggelse, samt alltid när en stranddetaljplan utarbetas.

I markanvändnings- och byggförordningen finns det närmare bestämmelser om tidpunkten för samråd mellan myndigheterna i olika faser av planläggningsprocessen och om ordnandet av samråd.

Det hålls cirka 700 samråd mellan myndigheterna per år. Antalet samråd har sjunkit under de senaste åren. Enligt en enkät som Kommunförbundet gjorde år 2012 hålls det samråd mellan myndigheterna om nästan alla generalplaner. I fråga om över 90 procent av generalplanerna hålls det två samråd. När det gäller detaljplanerna finns det skillnader i antalet samråd som hålls beroende på kommunens storlek. I små kommuner hålls det samråd om cirka 80 procent av detaljplanerna. I kommuner med 6 000–50 000 invånare hålls det samråd om lite över hälften av detaljplanerna och i kommuner med över 50 000 invånare om cirka 40 procent av detaljplanerna. För över hälften av de detaljplaner som enligt lagen berörs av myndigheternas samråd hålls det två samråd.

Förutom myndigheternas samråd hålls det även andra samråd mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunerna, såsom arbetsmöten och månadsmöten. Det hålls nästan lika många sådana möten per år som samråd mellan myndigheterna.

#### *Närings-, trafik- och miljöcentralens besvär rätt i ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen*

Närings-, trafik- och miljöcentralen har enligt markanvändnings- och bygglagen rätt att överklaga planer, byggnadsordningar, undantagsbeslut, avgöranden som gäller planeringsbehov, tillstånd för miljöåtgärder, beslut som gäller rivningslov för en byggnad och i vissa fall bygglov. Bestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralens besvär rätt i fråga om planer och byggnadsordningar finns i 191 § i markanvändnings- och bygglagen, i fråga om undantagsbeslut och avgöranden som gäller planeringsbehov i 193 § i markanvändnings- och bygglagen och i fråga om tillstånd för miljöåtgärder, beslut om rivningslov för en byggnad och bygglov i 192 § i markanvändnings- och bygglagen.

Under den tid markanvändnings- och bygglagen har varit i kraft har antalet besvär som närings-, trafik- och miljöcentralerna har anfört i fråga om planer varierat från år till år, från under tio till drygt tjugo. Besvären har gällt mellan två och fyra procent av de planer som har godkänts i kommunerna. När det gäller detaljplanerna, som är bland

de viktigaste med tanke på bostadsproduktionen, har närings-, trafik- och miljöcentralernas besvär gällt endast cirka en procent av planerna.

När det gäller kommunernas avgöranden om planeringsbehov och undantagsbeslut har närings-, trafik- och miljöcentralerna överklagat två till tre procent av dessa per år. I fråga om tillstånd för miljöåtgärder har närings-, trafik- och miljöcentralerna anfört besvär mycket sällan. Besvär har anförts högst en gång om året och det har inte anförts besvär varje år.

I fråga om rivningslov för byggnader har närings-, trafik- och miljöcentralerna anfört besvär något oftare än i fråga om tillstånd för miljöåtgärder, men antalet besvär har emellertid under hela den tid markanvändnings- och bygglagen har varit i kraft hållit sig under tio per år.

### *Stora detaljhandelsenheter*

Med en stor detaljhandelsenhet avses enligt 71 a § i markanvändnings- och bygglagen en detaljhandelsaffär med över 2 000 kvadratmeter våningsyta. Enligt planläggningssystemet ska stora detaljhandelsenheter av regional betydelse anges i landskapsplanerna. Frågor som gäller stora detaljhandelsenheter med lokala konsekvenser avgörs i de kommunala planerna, det vill säga i generalplanerna och detaljplanerna. Enligt 71 d § i markanvändnings- och bygglagen 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.

Det finns en övergångsbestämmelse som gäller definitionen av stor detaljhandelsenhet, enligt vilken lagens 71 a § blir tillämplig på affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme först den 15 april 2017. Efter det betraktas alla affärer med över 2 000 kvadratmeter våningsyta som stora detaljhandelsenheter.

Lagen innehåller ingen definition av affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme. Enligt detaljmotiveringen i regeringens proposition RP 101/1998 rd avses med specialvaruaffärer för varor som kräver mycket utrymme affärer vilka kännetecknas av stora produkter som kräver mycket utrymme, till exempel bilar, möbler och byggmaterial, och vilka måste ha goda trafikförbindelser. Miljöministeriet meddelade år 2000 en rekommendation om tolkningen av vad som är en affär för specialvaror som kräver mycket utrymme.

### *Angivelse av maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter i de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner*

I de särskilda krav på innehållet i en plan som anges i 71 b § i markanvändnings- och bygglagen ingår skyldighet att i en landskapsplan ange den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse samt skyldighet att ange maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter med tillräcklig exakthet i landskapsplanen. Enligt motiveringen i regeringens proposition RP 309/2010 rd ska skyldigheten att ange maximidimensioneringen, 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. Sättet att ange maximidimensioneringen på beror på omständigheterna. Enligt motiveringen i regeringens proposition är det till exempel i områden för centrumfunktioner i de största städerna inte alltid nödvändigt att ange maximidimensioneringen som kvadratmeter våningsyta, om detta inte krävs med tanke på bedömningen av planens konsekvenser.

### *Placeringen av stora detaljhandelsenheter*

Enligt 71 c § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen ska en stor detaljhandelsenhet i första hand förläggas till ett centrumområde, om inte något annat läge är motiverat med hänsyn till affärens art. Bestämmelsen är flexibel och beaktar att det finns sektorer inom handeln som till sin art är sådana att de av grundad anledning kan placeras

även utanför centrumområdena. När det gäller dessa sektorer förekommer det vanligen ingen konkurrens med handeln i centrumområdena och det är på grund av verksamhetens art och behovet av ett stort tomtutrymme svårt att placera dessa sektorer i ett centrumområde. Även den kundtätthet som är typisk för sektorn och därigenom trafikmängden påverkar bedömningen.

#### *Planeringsbestämmelser om en affärs art och storlek i en detaljplan*

Enligt 71 e § i lagen kan det i detaljplanen ges planbestämmelser om en affärs art och storlek, om detta behövs med tanke på tillgången till handelns tjänster. Bestämmelsen om detaljplanebestämmelser fogades till 9 a kap. om särskilda bestämmelser för detaljhandeln genom en ändring som trädde i kraft 2011. I detaljmotiveringen till lagens 57 § i regeringens proposition RP 101/1998 rd gavs det också exempel på vissa syften för vilka detaljplanebestämmelser kan ges. Bland dessa nämndes bland annat affärens art och storlek. I 71 e § i markanvändnings- och bygglagen finns det alltså ett preciserat bemyndigande om att det får ges detaljplanebestämmelser som gäller en detaljhandelsaffärs art och storlek.

#### *Utarbetande av detaljplanen etappvis*

Bestämmelser om detaljplanens syfte finns i 50 § i markanvändnings- och bygglagen. För den detaljerade regleringen av områdesanvändningen och för byggande och utvecklande av områden utarbetas en detaljplan, vars syfte är att anvisa behövliga områden för olika ändamål och att styra byggandet och annan markanvändning på det sätt som krävs med tanke på de lokala förhållandena, stads- och landskapsbilden, god byggnadssed, främjandet av användningen av det befintliga byggnadsbeståndet och andra styrmål för planen.

Bestämmelser om kraven på detaljplanens innehåll och utformningen av detaljplanen finns i 54 och 55 § i markanvändnings- och bygglagen och bestämmelser om utredning av konsekvenserna när planer utarbetas finns i lagens 9 §.

Om en detaljerad planering av markanvändningen är nödvändig endast för byggande eller annan användning av underjordiska utrymmen, kan detaljplanen enligt 56 § i markanvändnings- och bygglagen också utarbetas etappvis så att den omfattar endast underjordiska områden. Om man bortser från bestämmelsen om underjordiska områden, finns det inga bestämmelser i markanvändnings- och bygglagen som gäller utarbetande av detaljplanerna etappvis, det vill säga så att man håller sig till ett eller flera särskilda och begränsade sakområden. I praktiken utarbetas ändringar av detaljplanerna oberoende av behovet av ändringar på så sätt att de inbegriper alla sakområden samt eventuella relevanta utredningar och konsekvensbedömningar. När det gäller landskapsplaner och generalplaner föreskrivs det däremot uttryckligen i 27 och 35 § i markanvändnings- och bygglagen att en plan också kan utarbetas etappvis.

#### *Godkännande av detaljplan*

Enligt 52 § i markanvändnings- och bygglagen är det kommunfullmäktige som godkänner detaljplanen. I fråga om andra planer än sådana som har betydande verkningar kan fullmäktiges beslutanderätt emellertid i en instruktion överföras på kommunstyrelsen eller en nämnd.

#### *Programmet för deltagande och bedömning och samråd om det*

När en plan utarbetas ska enligt 63 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen ett med avseende på planens syfte och betydelse nödvändigt program för deltagande och växelverkan samt för bedömning av planens konsekvenser utarbetas i ett tillräckligt tidigt stadium.

Innehållet i och omfattningen av programmet för deltagande och bedömning beror på den aktuella planens syfte och betydelse. I motiveringen till markanvändnings- och bygglagens 63 § 1 mom. i regeringens proposition RP 101/1998 rd konstateras det att om det i ett mindre planläggningsprojekt finns bara ett fåtal intressenter, är det inte alltid nödvändigt att utarbeta ett program, ifall meddelandet om att planen är anhängig och växelverkan kan säkerställas på något annat sätt.

I 64 § i markanvändnings- och bygglagen finns det bestämmelser om samråd om programmet för deltagande och bedömning. Kommunen kan samråda med närings-, trafik- och miljöcentralen om huruvida programmet för deltagande och bedömning är tillräckligt och hur det ska genomföras. Innan ett planförslag läggs fram offentligt har en intressent möjlighet att föreslå närings-, trafik- och miljöcentralen samråd om huruvida programmet för deltagande och bedömning är tillräckligt. Om programmet är uppenbart bristfälligt, ska närings-, trafik- och miljöcentralen utan dröjsmål ordna samråd med kommunen för att utreda behoven av att komplettera programmet. Till samrådet ska kallas den intressent som väckt förslaget och enligt behov de myndigheter och sammanslutningar vars verksamhetsområde saken berör.

Avsikten med 64 § i markanvändnings- och bygglagen är att kommunen redan i ett tidigt skede av planläggningsförfarandet ska kunna säkerställa att programmet för deltagande och bedömning är tillräckligt även enligt närings-, trafik- och miljöcentralens bedömning. Avsikten är också att en intressent ska kunna framföra sina synpunkter om brister i programmet för deltagande och bedömning för närings-, trafik- och miljöcentralen. Närings-, trafik- och miljöcentralens ställningstaganden i fråga om programmets tillräcklighet är emellertid inte bindande för kommunen.

#### *Tillståndsplikten för installation och byggande av solpaneler och solfångare*

Behovet av tillstånd för olika åtgärder beror på vilken typ av åtgärd det är fråga om samt på åtgärdens omfattning, var den utförs och vilka konsekvenser den har. Det är inte alltid möjligt att definiera behovet av tillstånd enbart utifrån projektypen, vilket poängterar betydelsen av prövning från fall till fall.

Bestämmelser om bygglov finns i 125 § i markanvändnings- och bygglagen. För uppförandet av en byggnad krävs det bygglov. Bygglov behövs också för sådana reparationer och ändringar som kan jämföras med uppförandet av en byggnad samt för utvidgning av en byggnad eller utökning av det utrymme som räknas till byggnadens våningsyta. Andra reparationer och ändringar i en byggnad kräver bygglov om arbetet uppenbart kan inverka på säkerheten för dem som använder byggnaden eller på deras hälsomässiga förhållanden.

Bestämmelser om åtgärdstillstånd finns i 126 § i markanvändnings- och bygglagen. I stället för bygglov kan det för byggandet sökas åtgärdstillstånd för uppförande av sådana konstruktioner och anläggningar, till exempel master, cisterner och skorstenspipor, beträffande vilka avgörandet av tillståndsärendet inte till alla delar kräver den styrning som annars behövs vid byggande. Åtgärdstillstånd behövs också för uppförande och placering av sådana konstruktioner eller anläggningar som inte betraktas som byggnader, om åtgärden inverkar på naturförhållandena, markanvändningen på det omgivande området eller stads- eller landskapsbilden. Åtgärdstillstånd behövs dessutom för andra åtgärder som ändrar en byggnads exteriör än sådana som kräver bygglov samt för lägenhetsarrangemangen i ett bostadshus.

I 126 a § i markanvändnings- och bygglagen finns det vidare en förteckning över åtgärder som kräver åtgärdstillstånd. I byggnadsordningen får kommunen emellertid bestämma att det i kommunen eller en del av kommunen inte behövs åtgärdstillstånd för en åtgärd som avses i förteckningen, om den kan betraktas som ringa.

I 129 § i markanvändnings- och bygglagen finns det bestämmelser om ett anmälningsförfarande. Kommunen kan i byggnadsordningen bestämma att byggande eller någon annan åtgärd av ringa betydelse och med ringa verkan kan utföras utan bygglov eller åtgärdstillstånd efter att en anmälan om saken har gjorts till kommunens byggnadstill-

synsmyndighet. Kommunens byggnadstillsynsmyndighet ska i stället för anmälan kräva att bygglov eller åtgärds-tillstånd söks, om detta är nödvändigt med tanke på det allmänna intresset eller grannarnas rättsskydd. Byggande eller någon annan åtgärd kan inledas, om inte byggnadstillsynsmyndigheten inom 14 dagar från mottagandet av anmälan har krävt att tillstånd ska sökas för det anmälda projektet.

I den förteckning över åtgärder som kräver åtgärdsstillstånd som finns i markanvändnings- och bygglagens 126 a § nämns inte solpaneler och solfångare, vilket betyder att tillståndsplikten i fråga om dem enbart fastställs utifrån 125 och 126 § i markanvändnings- och bygglagen. Omfattningen av solpanelerna och solfångarna kan variera från mycket små projekt för enskilda hus till stora kraftverksområden, och därför varierar också behovet av tillstånd. Det finns även olika tolkningar kommunerna emellan av hurdana solpaneler och solfångare som kräver tillstånd. Kommunerna har dessutom i varierande utsträckning bestämt i sina byggnadsordningar att anmälningsförfarandet ska tillämpas på installation och byggande av solpaneler och solfångare.

## 2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Europeiska unionen har ingen lagstiftning om planeringen av markanvändningen, utan medlemsländernas planläggningssystem grundar sig på den nationella lagstiftningen. Med tanke på syftet med denna regeringsproposition och de föreslagna ändringarna behöver lagstiftningen i utlandet granskas enbart i fråga om regleringen av detaljhandeln, eftersom det i många europeiska länder kan fastställas begränsningar för var en affär kan placeras och för dess storlek genom planläggning som sker med stöd av lagstiftningen.

Enligt vedertagen rättspraxis i Europeiska unionen kan begränsningar i etableringsfriheten som tillämpas utan diskriminering på grund av medborgarskap motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, om detta kan garantera att eftersträvarde mål nås och om begränsningarna inte går utöver vad som är nödvändigt för att målen i fråga ska nås. Europeiska unionens domstol har godkänt bland annat miljöskydd, områdesplanering och konsumentskydd som sådana tvingande hänsyn.

Enligt en rapport från Europeiska unionen, *Legal Study on Retail Establishment through the 28 Member States: Restrictions and Freedom of Establishment* (European Union, 2014), är Finlands reglering av styrningen av var en detaljhandelsaffär får placeras något strängare än genomsnittet vid en jämförelse mellan de 28 medlemsstaterna. Exempelvis är antalet tillstånd som behövs i Finland färre än genomsnittet för de andra medlemsstaterna, medan de särskilda kraven på detaljhandelsaffärerna, såsom begränsningen av storleken och hur bindande kraven är, strängare än genomsnittet.

På grund av skillnaderna i planläggningssystemen finns det också betydande skillnader mellan länderna i fråga om styrningen av handeln. Tyngdpunkten i styrningen av detaljhandeln varierar på nationell och lokal nivå beroende på landets planläggningssystem. I *Estland*, liksom i många andra östeuropeiska länder, är handeln mindre reglerad genom planläggning än i Finland. I *Sverige* har kommunen stor behörighet vid planläggningen och regionplaneringen är frivillig. Vid styrningen av stora projekt inom handeln som genomförs utanför centrumområdena betonas kommunernas samarbete vid samordningen av markanvändningen. I *Storbritannien* styr centralförvaltningen planeringen genom planläggningsanvisningar och planeringsbesluten för detaljhandeln fattas i samband med den lokala planeringen av markanvändningen. Alternativen för vart det planerade projektet ska förläggas bedöms i samband med beslutet om planeringstillstånd. Centrumområdena är de primära platserna för detaljhandelsaffärer. De lokala planläggningsmyndigheterna har till uppgift att bland annat säkerställa att det finns tillräckligt med utrymme för affärer av olika storlek och art. I *Frankrike* används ett planläggningssystem i fyra nivåer, där alla nivåer har betydelse för genomförandet av ett projekt inom handeln.

I *Nederländerna* reviderades lagstiftningen om planläggning 2008, och då överfördes beslutanderätten till landskapsnivå och framför allt lokal nivå. Staten och provinserna fastställer riktlinjerna för markanvändningen. Planeringsbesluten fattas på kommunal nivå utifrån bland annat behoven på lokal nivå. De kommunala planerna kan

innehålla detaljerade bestämmelser om detaljhandelsaffärernas storlek och art. Man har strävat efter att förlägga detaljhandeln till centrumområdena. Statens styrning har gradvis lättats upp och under vissa förutsättningar har detaljhandelsaffärer också kunnat placeras utanför centrumområdena. Trots att statens styrning av detaljhandeln har minskat, har provinserna ofta hållit sig till de tidigare begränsningarna vad gäller placeringen av detaljhandelsaffärer.

I vissa europeiska länder baserar sig regleringen av handeln mera på olika tillstånd, anvisningar och processer för konsekvensbedömning än på planläggning. I *Italien* grundar sig projekten i betydande utsträckning på tillståndsprocesser. I *Irland* finns det ingen särskild reglering av detaljhandeln, men de anvisningar för planeringen av detaljhandeln som ministeriet publicerar ska beaktas vid planläggningen. Syftet med anvisningarna är att undvika bland annat trafikstockningar och lokala monopol. Planeringsanvisningarna innehåller till exempel en övre gräns för storleken på dagligvarubutiker, som är 4 000 kvadratmeter våningsyta i huvudstaden, 3 500 kvadratmeter våningsyta i de övriga större städerna och 3 000 kvadratmeter våningsyta i resten av landet.

I allmänhet är målet med medlemsstaternas reglering av detaljhandeln att främja centrumområdenas livskraft och att trygga tillgängligheten till service och konkurrenskraften. I många medlemsländer är centrumområdena den primära platsen för handeln, och utanför dem har placeringen av handelsenheter begränsats genom krav som ställs på deras storlek och art. I *Tyskland* ska shoppingcenter och andra stora affärer med över 1 200 kvadratmeter våningsyta placeras endast i centrumområden eller i särskilda områden för handel som har anvisats i en plan. Storleksgränsen är endast 800 kvadratmeter våningsyta, om affären har konsekvenser för målen för områdesplaneringen eller stadsutvecklingen. Placeringen av stora enheter berörs av områdesvisa begränsningar, till exempel så att små kommuner inte får planlägga stora enheter vars omfattning är oproportionerligt stor i förhållande till invånarantalet. I *Danmark* får endast lokala småbutiker och affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme placeras utanför centrumområdena. Det har i lag fastställts en ovillkorlig gräns för affärernas storlek. En dagligvarubutik får ha högst 3 500 kvadratmeter våningsyta och en affär för specialvaror högst 1 500 kvadratmeter våningsyta.

Av de länder som inte hör till Europeiska unionen är *Norge* jämförbart med Finland på grund av landets glesa bebyggelse. Styrningen av handeln skärptes 2008 genom en riksomfattande bestämmelse som stärkte regionplanernas juridiska ställning. Enligt bestämmelsen får ett shoppingcenter med över 3 000 kvadratmeter våningsyta byggas eller utvidgas enbart om det överensstämmer med den gällande regionplanen. I områden som saknar en sådan regionplan får ett shoppingcenter med över 3 000 kvadratmeter våningsyta placeras enbart i ett centrumområde. I den kommunala planläggningen får det inte fattas beslut som står i strid med regionplanen. Detta gäller såväl placeringen av den planerade affären som dess storlek. De kommunala planerna ska också följa de riksomfattande målen i fråga om bland annat att stärka centrumområdena och hållbar rörlighet.

### **2.3 Bedömning av nuläget**

#### *Användning av generalplanen som grund för bygglov*

Syftet med markanvändnings- och bygglagens bestämmelser om områden i behov av planering är att definiera sådana områden och situationer där icke planlagd markanvändning skulle orsaka en menlig utveckling med tanke på ekonomin, samhällsstrukturen eller miljön. För att bygglov ska beviljas på dessa områden krävs det en detaljplan, en generalplan som ger rätt att bevilja bygglov eller ett avgörande som gäller planeringsbehov. Planeringsbehovet accentueras i synnerhet i randområdena kring tätorterna i växande stadsregioner.

Formuleringen i 44 § i markanvändnings- och bygglagen har lett till att en plan som har utarbetats med stöd av paragrafen inte alltid har kunnat användas som plan som direkt berättigar till bygglov ens i byar där användningen av den annars skulle ha varit ändamålsenlig. I byar där det inte finns ett stort behov av byggande finns det i praktiken ofta inte något behov av att utarbeta en bygeneralplan, medan bygeneralplanerna på grund av paragrafens snäva gränsdragning inte är tillämpliga i byar där det finns ett stort behov av byggande. Då har man förutom gene-

ralplanläggningen även kunnat bli tvungen att behandla separata avgöranden som gäller planeringsbehov innan man har kunnat bevilja bygglov. En utvidgning av användningen av generalplanen som plan som direkt berättigar till bygglov kan alltså anses motiverad i fråga om områden där byggandet förutsätter planering, men områdesanvändningen inte är så effektiv att det är nödvändigt att utarbeta en detaljplan. När det gäller tätt bebyggda stadsliknande områden är en utvidgning av användningen av generalplanen så att den direkt berättigar till bygglov inte motiverad.

#### *Särskilda krav på innehållet i en general- eller detaljplan som gäller fritidsbebyggelse på strandområden*

I byar som gränsar till en strand styrs planläggningen av både bestämmelsen i 44 § i markanvändnings- och bygglagen och de särskilda bestämmelserna om strandområden i lagens 10 kap. Byggande på strandområden styrs enligt principerna i 10 kap. i markanvändnings- och bygglagen och utanför strandområdena tillämpas lagens 44 §.

Det krav på innehållet i en plan som finns i 73 § 1 mom. 3 punkten i markanvändnings- och bygglagen och enligt vilket ett tillräckligt stort sammanhängande obebyggt område ska bevaras har i vissa situationer skapat problem. Vid utarbetandet av strandgeneralplaner har det ansetts att de allmänna normerna för dimensionering som används i planerna även bör gälla byområden. I fråga om byområden är det emellertid oftast viktigt att man kan anvisa sådant byggande som kompletterar bystrukturen och i dessa områden fyller de obebyggda områdena närmast ett gemensamt rekreationsbehov, till exempel vid anvisandet av badstränder. I byområden bör dimensioneringen i planerna alltså kunna granskas friare än i fråga om de områden som ligger utanför byarna, där kravet på att det anvisas tillräckligt stora sammanhängande områden är motiverat.

#### *Förutsättningar för beviljande av bygglov på områden i behov av planering*

Utgångspunkten i fråga om områden som behöver planeras är enligt markanvändnings- och bygglagen att byggandet ska grunda sig på en detaljplan, om det inte har konstaterats vara lämpligt i ett avgörande som gäller planeringsbehov som är mera omfattande än det ordinarie bygglovsförfarandet. I detaljmotiveringen till markanvändnings- och bygglagens 137 § i regeringens proposition RP 101/1998 rd konstateras följande:

I enlighet med syftet med ett område som behöver planeras och dess karaktär ska markanvändningen där basera sig på tillräcklig planering. I enlighet härmed är den primära utgångspunkten att byggandet ska basera sig på en för området godkänd detaljplan. Byggande ska emellertid vara möjligt också då det har konstaterats vara lämpligt vid ett sådant tillståndsförfarande där lämpligheten har kunnat bedömas på ett mera omfattande sätt än vid ordinarie bygglovsförfarande också med tanke på samhällsutvecklingen, miljövärden och kommande markanvändning. Principen motsvarar nuvarande förfaranden i områden med tätbebyggelse, dock förenklat så att behandlingen av tillståndet ska ankomma på den kommunala myndigheten.

Om generalplanens roll som plan som direkt berättigar till bygglov utökas till att även gälla områden där det finns ett stort behov av byggande, blir det nödvändigt att precisera formuleringarna i 137 § i markanvändnings- och bygglagen samt generalplanens roll som utgångspunkt för planmässigt byggande.

De särskilda förutsättningarna för beviljande av bygglov på områden i behov av planering har definierats på ett allmänt sätt i 137 § i markanvändnings- och bygglagen. Detta har lett till att tillämpningspraxisen har varierat för dem och till exempel allmänheten har haft svårt att förstå vad bestämmelserna innebär. Därför har det upplevs att det finns ett behov av att precisera dem.

#### *Generalplanens rättsverkningar för annan planering och för myndigheternas verksamhet*

Det har länge utarbetats drygt hundra generalplaner om året, och vissa år närapå tvåhundra. I slutet av 2014 fanns det i Finland sammanlagt 2 317 generalplaner som hade godkänts med stöd av markanvändnings- och bygglagen

eller fastställts med stöd av den tidigare byggnadslagen, och de täckte in ungefär en fjärdedel av hela landets yta. Cirka hälften av generalplanerna har under de senaste åren utarbetats för strandområden, som så kallade strandgeneralplaner. Generalplanlagda områden förekommer mest i Nyland, Sydöstra Finland och Södra Savolax, vilket beror på den stora mängden strandgeneralplaner.

Det finns ingen samlad information om hur uppdaterade generalplanerna är. Även om det i 36 § i markanvändnings- och bygglagen förutsätts att kommunen ska se till att en generalplan utarbetas och hålls aktuell i den mån det är nödvändigt, kan det uppskattas att en del av generalplanerna är föråldrade. Det kan också uppskattas att generalplanen i vissa fall styr markanvändningen onödigt detaljerat med tanke på behovet av styrning från en generalplan. Detta har det ägnats uppmärksamhet åt vid utvecklingen av generalplanläggningen och man har velat utveckla innehållet i generalplanläggningen i en mera översiktlig och strategisk riktning.

På grund av att generalplanerna är föråldrade eller onödigt detaljerade hamnar man ofta i en situation där man i samband med detaljplanläggningen får behov av att revidera generalplanen. Eftersom det i allmänhet inte är ändamålsenligt att bara göra små ändringar i generalplanen, uppstår det friktion i detaljplanläggningen när processerna drar ut på tiden. Föråldrade eller på annat sätt bristfälliga generalplaner är ofta orsaken till problem vid detaljplanläggningen.

### *Ändring av ett fritidsbostadshus användningsändamål till permanent boende*

Till en omändring av en fritidsbostad så att den tas i bruk för permanent boende ansluter sig förutom kommunens planläggning och tillståndsförfarandena för byggande även ordnandet av kommunal service. Ur kommunens synvinkel är det fråga om ett ärende som delvis ansluter sig till planeringen av markanvändningen och delvis till kommunens politiska beslutsfattande.

Det har under de senaste åren blivit allt vanligare att man flyttar in i fritidsbostäder i och med att allt fler fritidsbostäder till sina tekniska egenskaper och utrustningsnivå motsvarar bostäder för åretruntboende. Man kan bo permanent i en fritidsbostad även om byggnadens användningsändamål inte ändras. En fritidsbostad kan också vara en persons enda bostad. Inflyttningen i fritidsbostäder har lett till varierande tillämpning av lagen om hemkommun (201/1994) och problem vid registreringen av hemkommun när den som flyttar in i en fritidsbostad har velat ha den som sin permanenta bostad. För att skapa en enhetlig praxis hos magistraterna har dessa genom sina anvisningar beslutat om ett enhetligt förfaringssätt för behandlingen av flyttningsanmälningar då någon permanent flyttar in i en fritidsbostad. Enligt anvisningen för hur man ska förfara anser magistraterna att det är möjligt att byta hemkommunen till den kommun där fritidsbostaden är belägen även om användningsändamålet för byggnaden på fastigheten inte ändras, om den som flyttar kan visa att han eller hon har fast anknytning till den kommun där fastigheten är belägen. Vid behov kan magistraten begära ytterligare uppgifter av den som flyttar om byggnadens lämplighet för åretruntboende. Som hemkommun antecknas den kommun där fastigheten är belägen och i befolkningsdatasystemet kan fritidsbostadens adress anges som postadress. Som bostad antecknas ”utan stadigvarande bostad”.

Magistratens avgörande är inte bindande för andra myndigheter, såsom kommunen, skattemyndigheten eller Folkpensionsanstalten, när dessa fattar beslut om tillämpningen av de bestämmelser som gäller deras eget ansvarsområde. En persons hemkommun fastställs i enlighet med lagen om hemkommun. Lagen om hemkommun innehåller inga hänvisningar till markanvändnings- och bygglagen eller andra speciallagar. Bestämmelser om kommunens ansvar och skyldigheter i fråga om att ordna service finns i speciallagstiftningen. I speciallagstiftningen kan det finnas hänvisningar till bostaden enligt lagen om hemkommun, på basis av vilken kommunens ansvar bestäms. En del av kommunens tjänster och kommuninvånarnas rättigheter är bundna till bostadsfastigheten. Exempel på sådana är skoltransporter och hemvårdstjänster för äldre personer. En del av kommuninvånarnas rättigheter är bundna till hemkommunen. Ett exempel är valbarhet vid kommunalval.

Anteckningen i befolkningsregistret om att den som bor i en fritidsbostad saknar stadigvarande bostad kan i vissa situationer komplicera skötseln av personens ärenden, till exempel vid beviljandet av kreditkort eller lån. Befolkningsregistercentralen har börjat utreda möjligheten att skapa en ny 900-grupp i befolkningsdatasystemet, som ska ersätta anteckningen "utan stadigvarande bostad".

### *Tillstånd för miljöåtgärder*

Tillståndet för miljöåtgärder är ett viktigt styrmedel för att se till att en plan verkställs och samtidigt övervaka att det allmänna intresset tillgodoses. Ur kommunernas synvinkel används inte kravet på tillstånd för miljöåtgärder i onödan i generalplanerna. När det gäller skogsområden gäller kravet på tillstånd för miljöåtgärder alltid ett begränsat område. Skogsavverkning och bearbetning av skogsmark i form av kalhuggning är förutom en åtgärd som påverkar landskapet även en ekologisk åtgärd som påverkar skogens ekosystem. Kalhuggning har konsekvenser även för skogen som rekreationsområde.

Både de som ansöker om tillstånd och de som behandlar ansökningarna upplever ofta att det är svårt att tolka de anteckningar som ingår i planernas krav på tillstånd för miljöåtgärder och villkoren för tillstånd för miljöåtgärder. En del av handläggarna är beredda att slopa ansökan om tillstånd för plantskogsskötsel, gallring och plockhuggning. När det gäller kalhuggning (sluthuggning) anses ansökan om tillstånd för miljöåtgärder vara nödvändig med tanke på verkställandet av planen. Å andra sidan betraktas handläggarnas kunskaper om skogarnas utvecklingsdynamik, skogsbehandling och innebörden av den terminologi som används ibland som bristfällig ur de sökandes perspektiv.

Enligt dem som behandlar tillstånden för miljöåtgärder har det krav på tillstånd för miljöåtgärder som ska anges i generalplanen ingen inverkan på de skogsvårdsåtgärder som ska vidtas på ett område och således inte heller på skogsägarens möjligheter att utnyttja sin egendom. Tillstånd för miljöåtgärder ska beviljas om inte åtgärden försvårar användningen av området för det ändamål som reserverats i planen eller förstör stads- eller landskapsbilden. I vissa fall blir man tvungen att förena tillståndet för miljöåtgärder med villkor som kan ha konsekvenser för markägarens möjligheter att utföra avverkning på det sätt och i den omfattning som önskas. I tillståndet för miljöåtgärder kan det till exempel krävas att avverkningsområdet avgränsas på ett visst sätt, att kalhuggning (sluthuggning) ändras till beståndsvårdande avverkning eller att avverkningsområdet minskas, eller så kan det anges begränsningar för jordbearbetning. Villkoren kan inverka på markägarens skogsinkomster. Även avgiften för behandlingen av tillståndet för miljöåtgärder innebär kostnader för skogsägaren. Avgifterna varierar från kommun till kommun.

Om tillstånd för miljöåtgärder inte beviljas är det möjligt att få ersättning med stöd av 140 § i markanvändnings- och bygglagen. Det finns ingen statistik om praxis i fråga om ersättningar och veterligen har det inte krävts ersättningar på rättslig väg.

Förfarandet för och praxis i fråga om tillstånd för miljöåtgärder bör göras klarare. Tillstånd för miljöåtgärder är ett nödvändigt styrmedel för tätortsområden, tätorternas randområden och strandområden. På områden med djupa skogar accentueras naturskyddets och friluftslivets intressen i relation till skogsbruket. Planläggningen av olika typer av områden behöver styras med olika stor exakthet.

### *Närings-, trafik- och miljöcentralens roll och uppgifter i anknytning till styrningen av områdesanvändningen och byggandet*

Bestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen om de olika myndigheternas roll framhäver kommunernas makt och ansvar i fråga om markanvändningen. Det betonas att närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter är att se till att de riksomfattande målen nås, att samarbeta i form av samråd och att bistå kommunerna med rådgivning och expertis.

I en utvärdering (2014) av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar konstaterades det att uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten när det gäller områdesanvändningen i det stora hela fungerar och att närings-, trafik- och miljöcentralerna till största delen har lyckats i sin uppgift att styra områdesanvändningen och byggandet. I kommunerna och även vid närings-, trafik- och miljöcentralerna upplevde man emellertid att styrningen och tillsynen i viss mån styrde in sig för mycket på detaljer, såsom detaljplanläggningen och enskilda tillståndsbeslut. Myndighetssamarbetet i anslutning till kommunala planer bör tydligare än förut riktas in på kommunernas strategiska planering av markanvändningen, generalplanläggningen och främjandet av en hållbar samhällsstruktur, liksom säkerställandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Dessa frågor har betonats även i miljöministeriets resultatstyrning vad gäller närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Det har konstaterats att det i viss mån finns skillnader i hur närings-, trafik- och miljöcentralerna utövar sin verksamhet i olika delar av landet, men det har ändå inte uppdagats några betydande skillnader vad gäller de grundläggande frågorna om hur lagstiftningen ska tillämpas. Skillnaderna verkar till stor del gälla skillnader i verksamhets-sätten, samarbetsklimatet, sakkunnsigheten och resurserna och i mindre utsträckning skillnader i tillämpningen av lagstiftningen i substansfrågor.

#### *Samråd mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunerna*

Utgångspunkten i markanvändnings- och bygglagen är att samrådsförfarandet är statens primära påverkningssmedel vad gäller kommunernas general- och detaljplanläggning. Med hänsyn till lagens syfte hålls det emellertid ett stort antal samråd med myndigheterna såväl som andra möten som gäller planer. Önskan om samråd kommer i allmänhet från kommunerna. Hos en del närings-, trafik- och miljöcentraler har man försökt minska antalet samråd mellan myndigheterna genom regelbundna månadsmöten med de kommuner som har många planer som är under arbete.

I synnerhet små kommuner vill emellanåt hålla samråd mellan myndigheterna i situationer där det enligt närings-, trafik- och miljöcentralerna inte skulle behövas. Närings-, trafik- och miljöcentralerna verkar ha en positiv inställning även till sådana här önskemål om samråd, eftersom det upplevs att man på så sätt kan stödja den sparsamma sakkunnskap som finns i en liten kommun och förbättra innehållet i planerna. Särskilt vid samråd med små kommuner betraktar närings-, trafik- och miljöcentralerna det som en uppgift att även ta upp sådana problem som ifall besvär anförs kan leda till att beslutet om godkännande av en plan upphävs.

Kommunförbundet undersökte genom en enkät som gjordes 2012 hur myndighetssamarbetet mellan kommunerna och närings-, trafik- och miljöcentralerna har fungerat, och på den svarade de som ansvarade för kommunernas och landskapsförbundens planläggning samt de som ansvarade för områdesanvändningen hos närings-, trafik- och miljöcentralerna. Enligt enkäten fick myndigheternas samråd i många hänseenden mycket positiv kritik. Två tredjedelar av dem som svarade i kommunerna ansåg att kommunen genom samråden fick ta del av sådan sakkunnskap hos närings-, trafik- och miljöcentralerna som den behöver. En nästan lika stor andel ansåg att samråden medförde visshet i planlägningsprocessen och i de val som skulle göras i fråga om planens innehåll. Av dem som svarade i kommunerna ansåg 65 procent att närings-, trafik- och miljöcentralerna klarade av att forma en enig ståndpunkt i olika frågor och 60 procent framförde att närings-, trafik- och miljöcentralerna uttryckte sin ståndpunkt tillräckligt tydligt vid samråden. De stora kommunerna upplevde inte att de hade lika stor nytta av samråden som de mindre.

Enligt enkäten kritiserade kommunerna närings-, trafik- och miljöcentralerna framför allt för det att man upplevde att de vid samråden tog ställning i frågor som kommunerna enligt deras egen uppfattning ska kunna sköta själva. Dessutom fick närings-, trafik- och miljöcentralerna i någon mån kritik för bland annat samarbetsklimatet. Det upptäcktes även skillnader i närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhets-sätt i olika delar av landet. I vissa områden upplevdes det mera än i andra att samråden gav mervärde och stämningen vid samråden upplevdes som mera jämlik än i vissa andra områden.

#### *Närings-, trafik- och miljöcentralens besvärsmätt i ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen*

Antalet besvär som anförs av närings-, trafik- och miljöcentralerna har hållits på en moderat nivå under hela den tid som markanvändnings- och bygglagen har varit i kraft. Närings-, trafik- och miljöcentralernas andel av alla de besvär som anförs över planer är endast cirka fyra procent. När det gäller kommunernas avgöranden om planeringsbehov och undantagsbeslut har närings-, trafik- och miljöcentralerna överklagat två till tre procent av dessa per år.

Närings-, trafik- och miljöcentralernas besvär har haft mycket god framgång i förvaltningsdomstolarna. Under åren 2007–2010 godkändes 80 procent av de besvär som närings-, trafik- och miljöcentralerna hade anfört över planer, och endast cirka 15 procent av besvären förkastades. De besvär som närings-, trafik- och miljöcentralerna har anfört över avgöranden som gäller planeringsbehov och undantagsbeslut har till och med haft ännu bättre framgång i förvaltningsdomstolarna än de som gäller planer. Närings-, trafik- och miljöcentralernas besvär har alltså gällt sådana beslut som det med tanke på myndighetens laglighetsövervakning har funnits fog för att överklaga.

### *Stora detaljhandelsenheter*

Enligt 71 a § i markanvändnings- och bygglagen avses med en stor detaljhandelsenhet en detaljhandelsaffär med över 2 000 kvadratmeter våningsyta, som enligt 71 d § i markanvändnings- och bygglagen inte får placeras utanför ett område som i landskapsplanen eller generalplanen är avsett för centrumfunktioner, om inte området i detaljplanen särskilt har anvisats för detta ändamål. Målet med bestämmelserna har varit att minska de negativa konsekvenserna för samhälls- och servicestrukturen och för trafiken av att stora affärer placeras utanför centrumområdena.

Storleken på detaljhandelsenheterna har växt under årens lopp. Den nuvarande gränsen för vad som betraktas som en stor detaljhandelsenhet fastställdes 1999. Behovet av att höja gränsen för vad som betraktas som en stor detaljhandelsenhet syns särskilt inom dagligvaruhandeln, där affärernas sortiment har ökat. Dessutom ökar olika tilläggs-tjänster, såsom demonstrationsbord och gräddningsstationer, samt personalrummen affärernas våningsyta, även om de inte påverkar den egentliga försäljningsytan. När det gäller affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme och andra affärer för specialvaror har branschglidningar ökat behovet av yta.

Enligt en undersökning som miljöministeriet har låtit utföra (Ehdotettujen MRL:n vähittäiskaupan säännösten alustavat vaikutukset, WSP, 2016) har de stora supermarketerna i allmänhet 1 500–3 500 kvadratmeter våningsyta. På stora marknadsområden finns det enligt undersökningen ofta efterfrågan på affärer med över 2 000 kvadratmeter våningsyta. Enligt en granskning från Finlands miljöcentral har antalet affärer inom dagligvaruhandeln som har en försäljningsyta på 1 000–1 499 kvadratmeter våningsyta, samt deras relativa andel av alla affärer, ökat. I samma granskning uppskattades det att försäljningsytan i en affär med 2 000 kvadratmeter våningsyta i genomsnitt är cirka 1 499 kvadratmeter våningsyta. Ökningen i antalet affärer och försäljningsytan torde förklaras av gränsen för vad som betraktas som stor detaljhandelsenhet, som verkar ha sporrat dagligvaruhandeln att utveckla affärer i denna storleksklass.

Dagligvaruhandelsmarkanden i Finland är koncentrerad till två aktörer. Deras sammanlagda marknadsandel är cirka 80 procent (Finlands Dagligvaruhandel rf, 2015). Tillgången till lämpliga verksamhetsställen för dagligvaruhandel har också gjort det svårare för nya aktörer att ta sig in i branschen.

### *Angivelse av maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter i de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner*

I de särskilda krav på innehållet som anges i 71 b § i markanvändnings- och bygglagen ingår skyldighet att i en landskapsplan ange den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse samt skyldighet att ange maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter med tillräcklig exakthet i landskapsplanen. I centrumområdena har maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter haft som roll att styra dimensioner-

ingen av handeln så att man undviker att det byggs stora detaljhandelsenheter som är för stora med tanke på regionens konsumtion.

I miljöministeriets publikation Vähittäiskaupan palveluverkkoselvityksistä maakuntakaavoituksessa (Utredningar om detaljhandels servicenätverk i landskapsplaner; Miljöministeriets rapporter 13/2016, presentationsblad på svenska) granskades 11 landskapsplaner som behandlar detaljhandeln och som har godkänts efter att markanvändnings- och bygglagens särskilda bestämmelser om detaljhandeln trädde i kraft den 15 april 2011. Enligt rapporten har det, med undantag för de största städernas områden för centrumfunktioner, i regel angetts en maximidimensionering av stora detaljhandelsenheter som sammanlagd maximal våningsyta i de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner. Då har man i allmänhet räknat in befintliga och nya stora detaljhandelsenheter med över 2 000 kvadratmeter våningsyta. Enligt den enkät som ingick i utredningen har man upplevt att utredningarna och planläggningslösningarna i anslutning till detaljhandeln har varit alltför detaljerade med tanke på att en landskapsplan är avsedd att vara en översiktlig plan för områdesanvändningen.

I den utredning som miljöministeriet lät utföra konstateras det att i och med att koncepten inom handeln utvecklas snabbt i enlighet med de gällande bestämmelserna, kan den maximidimensionering som angetts för de områden som är avsedda för centrumfunktioner begränsa utvecklingen av centrumområdena, om man i planläggningsskedet inte har kunnat beakta alla faktorer som inverkar på handelns utveckling. Problemet har ofta varit att få in tillräckligt med handel i centrumområdena och att hitta lämpliga platser för stora detaljhandelsenheter i den täta centrumstrukturen.

#### *Placeringen av stora detaljhandelsenheter*

Enligt 71 c § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen ska en stor detaljhandelsenhet i första hand förläggas till ett centrumområde, om inte något annat läge är motiverat med hänsyn till affärens art. Syftet med bestämmelsen är att det ska vara möjligt för sådana stora detaljhandelsenheter som inte konkurrerar med de affärer som finns i centrumområdena och som har låg kundtätthet att etablera sig utanför centrumområdena. Vid definieringen av en affärsart har det varit av högsta vikt att lösningen i landskapsplanen eller generalplanen inte i betydande grad försvagar de kommersiella tjänsterna i centrumområdena, eller utvecklingen av dem. I och med angivelsen av en affärsart har det varit möjligt att tillräckligt exakt kunna bedöma konsekvenserna av de kommersiella tjänster som etablerar sig i ett område.

Behovet av att styra affärernas placering påverkas bland annat av befolkningens stigande medelålder. Enligt Statistikcentralens prognos från 2015 kommer det att finnas minst 1,13 miljoner 70-åringar år 2030. Andelen personer i befolkningen som är minst 70 år kommer enligt Statistikcentralens prognos att öka från 13 till 20 procent från 2014 till 2030. Då andelen äldre personer ökar, ökar även behovet av närservice. Affärernas placering i samhällsstrukturen har en avgörande inverkan på ärendetrafikens omfattning och färdställen. Ärendetrafiken kan man påverka genom att styra placeringen av stora affärsenheter och se till att verksamhetsbetingelserna är goda för nätet av närbutiker. Tryggandet av närservicen är viktigt även med anledning av att de billösa hushållen utgör 30 procent av alla hushåll.

I de 11 landskapsplaner som gäller detaljhandeln och som har granskats i miljöministeriets publikation om utredningar om detaljhandels servicenätverk i landskapsplaner har det anvisats stora detaljhandelsenheter utanför centrumområdena. I alla landskapsplanerna finns det planeringsbestämmelser som gäller detaljhandelsaffärernas art. Genom planeringsbestämmelserna har man i allmänhet begränsat antalet dagligvarubutiker eller andra affärer för specialvaror så att den planerade markanvändningen inte ska ha några betydande skadliga konsekvenser för centrumområdenas kommersiella tjänster och utvecklingen av dem.

Enligt miljöministeriets publikation Keskusta-alueet ja vähittäiskauppa kaupunkiseuduilla (Stadsregionernas centrumområden och detaljhandeln; Miljöministeriets rapporter 8/2014, presentationsblad på svenska) har centrumom-

rådenas ställning försvagats inom detaljhandeln. Om den nuvarande utvecklingen fortsätter på samma sätt kommer områdena för handeln att bli viktigare shoppingområden än stadsregionernas huvudcentrum.

#### *Utarbetande av detaljplanen etappvis*

Med undantag av bestämmelsen i 56 § om underjordiska områden finns det för närvarande inga bestämmelser i markanvändnings- och bygglagen som gäller utarbetande av detaljplaner etappvis. Detta kan anses vara en brist, eftersom det skulle göra detaljplanläggningen både smidigare och snabbare om en ändring av detaljplanen kunde utarbetas etappvis i situationer där behovet av ändring bara gäller ett eller flera särskilda och begränsade sakområden. Det kan inte anses vara ändamålsenligt att alla ändringar av detaljplanen utarbetas på så sätt att de omfattar alla sakområden, oberoende av vilket behov av ändringar som finns.

Det finns behov av att kunna utarbeta ändringar av en detaljplan etappvis i synnerhet när det gäller att få processen för kompletteringsbyggande och ändringar i användningsändamålet att bli smidigare och snabbare. I dagens läge avgörs frågor av detta slag ofta genom enskilda undantag enligt 171 § i markanvändnings- och bygglagen, eftersom man vill undvika att det inleds en planläggningsprocess.

#### *Godkännande av detaljplan*

Enligt 52 § i markanvändnings- och bygglagen kan fullmäktiges beslutanderätt i fråga om godkännandet av en detaljplan överföras på kommunstyrelsen eller en nämnd i en instruktion när det gäller andra planer än sådana som har betydande verkningar. Med tanke på en smidigare och snabbare detaljplanläggningsprocess skulle det emellertid vara till fördel om fullmäktiges beslutanderätt kunde överföras på kommunstyrelsen eller en nämnd i en instruktion även när det gäller sådana planer som har betydande verkningar. Detta skulle även överensstämma med målet att stärka den kommunala självstyrelsen.

#### *Programmet för deltagande och bedömning och samråd om det*

Innehållet i och omfattningen av ett sådant program för deltagande och bedömning som avses i 63 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen beror på den aktuella planens betydelse och syfte. När det gäller omfattande planer med betydande konsekvenser är programmet särskilt viktigt. När det gäller ändringar av detaljplanen som har mindre konsekvenser, kan programmet däremot ha liten betydelse. I praktiken utarbetas det emellertid program redan av den anledningen att det inte uttryckligen nämns i lagen att det inte behöver utarbetas något program för ändringar av detaljplanen som har mindre konsekvenser.

Bestämmelsen i 64 § i markanvändnings- och bygglagen om att kommunen kan samråda med närings-, trafik- och miljöcentralen om huruvida programmet för deltagande och bedömning är tillräckligt och hur det ska genomföras kan betraktas som onödig. Kommunerna kan, om de så önskar, samråda om detta med närings-, trafik- och miljöcentralen även om det inte föreskrivs om det särskilt.

Också bestämmelsen om att en intressent innan ett planförslag läggs fram offentligt har möjlighet att föreslå närings-, trafik- och miljöcentralen samråd om huruvida programmet för deltagande och bedömning är tillräckligt kan betraktas som onödig. Även annars har en intressent enligt 62 § i markanvändnings- och bygglagen möjlighet att delta i beredningen av planen, bedöma verkningarna av planläggningen och skriftligen eller muntligen uttala sin åsikt om saken. Också programmet för deltagande och bedömning är tillgängligt under hela planläggningsprocessen och en intressent har möjlighet att skriftligen eller muntligen uttala sin åsikt även om det.

#### *Tillståndsplikten för installation och byggande av solpaneler och solfångare*

Tillämpningen av bestämmelserna om bygglov och åtgärdstillstånd i 125 och 126 § i markanvändnings- och bygglagen kräver mycket prövning från fall till fall. Reglerna är flexibla, eftersom behovet av tillstånd inte alltid kan fastställas enbart utifrån åtgärdstypen, utan behovet av tillstånd påverkas även av åtgärdens omfattning, var den ska utföras och dess konsekvenser. När det gäller de åtgärder som nämns i den förteckning över åtgärder som kräver åtgärdstillstånd som finns i 126 a § i markanvändnings- och bygglagen är behovet av tillstånd emellertid klarare.

I den förteckning över åtgärder som kräver åtgärdstillstånd som finns i markanvändnings- och bygglagens 126 a § nämns inte solpaneler och solfångare, vilket betyder att tillståndsplikten i fråga om dem enbart fastställs utifrån 125 och 126 § i markanvändnings- och bygglagen. Det att solpaneler och solfångare saknas i förteckningen kan betraktas som problematiskt, eftersom det i dagsläget finns till och med stora variationer i kommunernas tolkning av om det behövs tillstånd för dem. Om solpanelerna eller solfångarna inte märkbart påverkar stadsbilden eller miljön ska de i princip kunna installeras eller byggas utan tillstånd, men i vissa kommuner krävs det tillstånd även i sådana här fall. Om solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön fogas till förteckningen i 126 a § i markanvändnings- och bygglagen skapar det klarhet i situationen, eftersom solpaneler och solfångare som inte har någon sådan påverkan då i princip kan installeras eller byggas utan tillstånd.

### **3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN**

#### **3.1 Målsättning**

Målet med denna proposition är att skapa klarhet och smidighet i planeringen av markanvändningen och styrningen av byggandet i områden som inte är detaljplaneområden på ett sätt som beaktar de olika områdenas karaktär och planeringsbehov, samt att öka användningen av generalplanen som plan som direkt styr byggande. Målet är också att öka och förbättra möjligheterna till byggande.

Målet är att få detaljplanläggningen att bli smidigare i situationer där en uppenbart föråldrad generalplan utgör hinder för att utarbeta eller ändra en detaljplan utan att generalplanen ändras, genom att lätta upp den styrande inverkan som generalplanen har på detaljplanläggningen. Målet är att få processen med att ändra en detaljplan att bli smidigare och snabbare, i synnerhet vad gäller kompletteringsbyggande och ändring av byggnaders användningsändamål. Målet är också att göra det lättare att bygga om en fritidsbostad så att den kan tas i bruk för permanent boende.

Ett annat mål är att begränsa närings-, trafik- och miljöcentralens tillsynsuppdrag och besvärsmått i ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen och att minska antalet lagstadgade samråd mellan myndigheterna som hålls mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunerna. Målet är också att öka kommunernas ansvar vid planeringen av områdesanvändningen.

Målet är också att förbättra näringslivets verksamhetsbetingelser vid utvecklingen av handeln och att främja utvecklingen av en fungerande konkurrens. Dessutom har man som ett särskilt mål att förbättra handelns förutsättningar att utveckla sin verksamhet utanför centrumområdena utan den begränsning vid planläggningen som innebär att arten av en stor detaljhandelsenhet ska beaktas.

Vidare är målet att underlätta bedrivandet av skogbruk genom att tillståndet för miljöåtgärder slopas när det gäller jord- och skogsbruksdominerade områden i generalplanen. Ännu ett mål med propositionen är att processen för att installera eller bygga solpaneler och solfångare ska bli smidigare och klarare på så sätt att åtgärdstillstånd i princip bara behövs för installation eller byggande av solpaneler och solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön.

#### **3.2 Alternativ**

Under beredningen av propositionen granskades ett alternativ där avgöranden som gäller planeringsbehov skulle ha slopats som separat förfarande. Detta alternativ skulle ha inneburit att alla förutsättningar för bygglov hade granskats i samband med ansökan om bygglov. Förfarandet skulle vid behov ha kunnat bestå av två faser, där man i den första fasen hade granskat förutsättningarna i anslutning till planen och till byggplatsens lämplighet för byggande och i den andra fasen de tekniska förutsättningarna samt andra förutsättningar i anslutning till själva byggnaden.

Detta alternativ frångicks emellertid, eftersom samordningen av de olika möjligheterna till hörande och besvär i anslutning till avgöranden som gäller planeringsbehov och bygglov skulle ha orsakat problem och systemet i praktiken inte skulle ha förenklats. Systemet skulle sannolikt även leda till en utveckling där de organ som ansvarar för kommunens planläggning i mindre grad skulle ta ställning till bygglov utanför detaljplaneområdena, och detta är inte ändamålsenligt med tanke på planmässigt byggande.

När det gäller möjligheterna att ändra användningsändamålet för en fritidsbostad så att den tas i bruk för permanent boende granskades ett alternativ som skulle ha inneburit att en ändring hade varit möjlig i alla situationer utan ett sådant undantagsbeslut eller avgörande om planeringsbehov av kommunen genom vilket man bedömer byggplatsens lämplighet. Detta alternativ frångicks emellertid. När det gäller områden i en strandgeneralplan eller stranddetaljplan som är anvisade för fritidsbostäder har kommunen beslutat att reservera dessa områden för fritidsboende i planen. Kommunen har då fattat beslut om att det inte ska vara åretruntboende på dessa områden. På icke planlagda strandområden är det möjligt att få ett positivt undantagsbeslut av kommunen i fråga om ändringar av användningsändamålet. Det kan inte anses vara ändamålsenligt att göra det möjligt att ändra användningsändamålet utan kommunens samtycke, eftersom det leder till skyldigheter för kommunen att ordna service.

Under beredningen av propositionen granskades ett alternativ där de största städerna eller stadsregionerna inte omfattades av det lagstadgade samarbetet mellan myndigheter. Det begränsade samarbetet skulle ha gällt myndigheternas samråd, medan utvecklingsdiskussionerna skulle ha fortsatt att vara en lagstadgad form av kontakt mellan närings-, trafik- och miljöcentralen och kommunen. Detta alternativ frångicks emellertid, eftersom det uppstod problem med att definiera kriterierna för gränsdragningen. Om stora städer eller stadsregioner inte omfattades av samarbetet mellan myndigheter kunde det dessutom försvåra tillgodoseendet av statens intressen i områden där det fattas viktiga beslut om områdesanvändningen.

När det gäller närings-, trafik- och miljöcentralens besvärsmöjlighet granskades det under beredningen av propositionen ett alternativ där närings-, trafik- och miljöcentralens besvärsmöjlighet i ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen skulle ha slopats helt. Alternativet frångicks emellertid eftersom man ville ha kvar statens möjligheter att ingripa i sådana ärenden i anslutning till områdesanvändningen där verkningarna är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå. Om besvärsmöjligheten slopades för närings-, trafik- och miljöcentralen, skulle det också leda till obalans mellan myndigheterna, eftersom de övriga myndigheterna fortfarande skulle ha kvar sin besvärsmöjlighet. Beslutet att frångå detta alternativ får stöd av den utvärdering (10.3.2015) som gjorts av en arbetsgrupp under Lauri Tarastis ledning, som gällde smidigare och effektivare miljöförfaranden och enligt vilken det inte anses motiverat att myndigheternas besvärsmöjlighet begränsas jämfört med nuläget.

Under beredningen av propositionen utreddes även alternativ där definitionen av en stor detaljhandelsenhet i 71 a § i den gällande markanvändnings- och bygglagen skulle ha ändrats så att man med stor detaljhandelsenhet inte hade avsett en sådan affär med över 2 000 kvadratmeter våningsyta som avses i den gällande lagen utan antingen en affär med över 3 000 kvadratmeter våningsyta eller en affär med över 5 000 kvadratmeter våningsyta.

Om gränsen för vad som betraktas som en stor detaljhandelsenhet fastställs till 4 000 kvadratmeter våningsyta, kan den särskilda styrningen av placeringen av stora enheter begränsas så att den gäller sådana affärer som har särskilt betydande konsekvenser för samhällsstrukturen, trafiken eller tillgängligheten till handels tjänster.

Enligt den utredning som miljöministeriet lät utföra har de största dagligvarubutikerna endast i ett fåtal fall över 4 000 kvadratmeter våningsyta. Enligt utredningen bedriver affärsenheter som är större än så i regel sin verksamhet i affärer med över 5 000 kvadratmeter våningsyta eller i shoppingcenter, där det finns flera olika sektorer inom handeln i samma byggnad. Dessutom konstaterades det i utredningen att gränsen för vad som betraktas som en stor detaljhandelsenhet har större konsekvenser i form av ett glesare nät av närservice och sämre tillgänglighet till service ju högre gränsen har satts.

Enligt miljöministeriets publikation om utredningar om detaljhandels servicenätverk i landskapsplaner är de undre gränserna för storleken på dagligvarubutiker som har regional betydelse högst 5 000 kvadratmeter våningsyta. Om gränsen för vad som betraktas som en stor detaljhandelsenhet var 5 000 kvadratmeter våningsyta, skulle det ofta innebära att placeringen av stora detaljhandelsenheter av regional betydelse i praktiken skulle avgöras i kommunernas general- och detaljplaner och inte i landskapsplanerna. Detta skulle strida mot systemet för planstyrning enligt markanvändnings- och bygglagen, enligt vilket regional markanvändning ska avgöras i en landskapsplan.

Under beredningen övervägdes det också att uttrycket centrumområden i 71 b § i den gällande markanvändnings- och bygglagen skulle bytas ut mot uttrycket områden i landskaps- eller detaljplanen som är avsedda för centrumfunktioner, och att centrumområde, som det område till vilket en stor detaljhandelsenhet i första hand ska förläggas enligt markanvändnings- och bygglagens 71 c §, skulle bytas ut mot uttrycket område i landskaps- eller detaljplanen som är avsett för centrumfunktioner. Förslaget frångicks emellertid, eftersom det kunde ha lett till svåra tolkningssituationer om bestämmelserna hade bundits till planbeteckningar. Detta kunde bland annat ha gällt sådana centrumområden som inte har anvisats med beteckningen ”område för centrumfunktioner” i generalplanen. Detta skulle ha gjort det svårare att placera stora detaljhandelsenheter i dessa centrumområden.

### **3.3 De viktigaste förslagen**

I denna proposition föreslås det att användningen av generalplanen som grund för bygglov utvidgas. Framöver ska det vara möjligt att använda generalplanen även på områden där det finns ett stort behov av byggande. Det föreslås att även definitionen av byggnader som det kan beviljas bygglov för på grundval av en generalplan ska utvidgas så att de även kan vara andra byggnader än bostadshus med högst två bostäder. För tätt och effektivt stadsliknande byggande och utvidgningar av detaljplaneområden krävs det emellertid även i fortsättningen att det utarbetas detaljplaner eller görs bedömningar av byggandets lämplighet i enskilda avgöranden om planeringsbehov.

Bestämmelsen i 44 § i markanvändnings- och bygglagen om en tidsgräns på högst 10 år för användningen av en plan som grund för beviljande av bygglov kommer i fortsättningen att vara onödig, eftersom tidsgränsen närmast har grundat sig på behovet av att bedöma om förhållandena har förändrats på grund av ökat behov av byggande. Det föreslås att denna bestämmelse upphävs.

Det föreslås att det krav på innehållet i en plan som finns i 73 § 1 mom. 3 punkten i markanvändnings- och bygglagen och enligt vilket ett tillräckligt stort sammanhängande strandområde ska bevaras ska mildras i fråga om befintliga byar, så att det när det gäller byar räcker med att man beaktar att det finns områden som är lämpliga för rekreation.

Det föreslås att bestämmelserna om särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering preciseras. Byggande på ett område i behov av planering får inte förorsaka olägenheter med tanke på detaljplanläggningen, generalplanläggningen eller annan reglering av områdesanvändningen. Det föreslås att begreppet menlig samhällsutveckling preciseras och ändras så att man med det avser byggandets lämplighet med tanke på byggandet av samhällstekniska nät och trafikleder samt trafiksäkerheten och tillgängligheten till tjänster.

Det föreslås att regleringen av byggande i anslutning till lantbruk lättas upp. Inte bara när det gäller en ekonomibyggnad som hör till en lantgård utan också för andra byggnader som hör till ett landsbygdsföretag och som behövs

för bedrivande av jord- och skogsbruk ska det inte krävas något avgörande som gäller planeringsbehov. Byggande på ett område i behov av planering får emellertid inte heller i sådana här fall leda till byggande som har betydande konsekvenser eller medföra betydande skadliga miljökonsekvenser eller andra betydande och skadliga konsekvenser.

Som ett nytt förfarande föreslås det att kommunerna ska kunna fatta områdesvisa beslut om huruvida det finns särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering. Ett sådant beslut av kommunen kan gälla områden som i en generalplan med rättsverkningar har anvisats som byområden eller områden som annars är lämpliga för byggande. Beslutet kan vara i kraft högst tio år åt gången. Områdesvisa beslut får emellertid inte leda till byggande som har betydande konsekvenser eller medföra betydande skadliga miljökonsekvenser eller andra betydande och skadliga konsekvenser.

I propositionen föreslås det att den styrande inverkan som generalplanen har på detaljplanläggningen ska lättas upp och göras smidigare i situationer där generalplanen är uppenbart föråldrad. Detaljplanen ska i sådana fall av grundad anledning kunna utarbetas utan styrning från generalplanen i fråga om det aktuella området. Villkoret för detta förfarande är emellertid att detaljplanen anpassas till generalplanen som helhet och att kraven på generalplanens innehåll beaktas när detaljplanen utarbetas.

Det föreslås att det fogas en ny 129 a § till markanvändnings- och bygglagen, enligt vilken kommunen i byggnadsordningen kan ange områden där det inte krävs ett undantagsbeslut eller avgörande som gäller planeringsbehov då en fritidsbostad ska ändras så att den tas i bruk för permanent boende.

Det föreslås att tillståndet för miljöåtgärder ska begränsas så att det inte gäller vid skogsavverkning på områden som angetts som jord- och skogsbruksdominerade i generalplanen. När det gäller stranddetaljplaner föreslås det att tillstånd för miljöåtgärder inte ska krävas direkt med stöd av lagen. Tillstånd för miljöåtgärder på ett stranddetaljplaneområde kommer alltså att behövas endast om så bestäms i planen.

Det föreslås att närings-, trafik- och miljöcentralernas tillsynsuppdrag begränsas så att de i fortsättningen utövar tillsyn över kommunernas områdesanvändning och byggande endast till den del besluten har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå. Det föreslås att närings-, trafik- och miljöcentralernas besvärsmått begränsas till ärenden som gäller deras verksamhetsområde när det gäller planer och byggnadsordningar, avgöranden som gäller planeringsbehov och undantagsbeslut. I fråga om rivningslov ska besvärsmåttet gälla byggnader av nationell betydelse eller betydelse för landskapet, och besvärsmåttet i fråga om tillstånd för miljöåtgärder slopas.

Det föreslås att närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgift enligt 18 § i markanvändnings- och bygglagen att styra kommunerna slopas. Det föreslås att behovet av samråd mellan myndigheterna i fråga om general- och detaljplaner ska begränsas så att samråd i fortsättningen är obligatoriskt endast i fråga om sådana planer som gäller ärenden som har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå eller som är viktiga med avseende på de statliga myndigheternas genomförandeskyldighet.

I propositionen föreslås det att definitionen av stora detaljhandelsenheter i 71 a § i markanvändnings- och bygglagen ändras så att gränsen för ytstorleken på stora enheter höjs från 2 000 till 4 000 kvadratmeter.

Det föreslås att 71 b § 2 mom. i markanvändnings- och bygglagen ändras så att maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter bara behöver anges utanför de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner.

Det föreslås att 71 c § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen ändras så att skyldigheten att i landskaps- och generalplanläggningen beakta affärens art när en stor detaljhandelsenhet förläggs någon annanstans än till ett centrumområde slopas. En stor detaljhandelsenhet ska fortfarande i första hand förläggas till ett centrumområde. En

stor enhet kan emellertid också placeras någon annanstans under förutsättning att tillgängligheten till affärens tjänster beaktas som grund för placeringen.

Det föreslås att den preciserande bestämmelse om detaljplanebestämmelser som gäller en affärs art och storlek som finns i 71 e § i markanvändnings- och bygglagen upphävs.

I propositionen föreslås det att 50 § i markanvändnings- och bygglagen ändras så att en ändring av en detaljplan även kan utarbetas etappvis, det vill säga så att man håller sig till ett eller flera särskilda sakområden. Det föreslås att 52 § i markanvändnings- och bygglagen ändras så att det blir möjligt att i en instruktion föra över beslutanderätten i fråga om godkännandet av en detaljplan på kommunstyrelsen eller en nämnd även när det gäller planer som har betydande verkningar.

Det föreslås att 63 § i markanvändnings- och bygglagen ändras så att ett program för deltagande och bedömning inte behöver utarbetas för detaljplaner som har mindre konsekvenser. Vidare föreslås det att 64 § i markanvändnings- och bygglagen, som innehåller bestämmelser om samråd om programmet för deltagande och bedömning, upphävs i sin helhet.

I propositionen föreslås det också att det till förteckningen över åtgärder som kräver åtgärdsstillstånd i 126 a § i markanvändnings- och bygglagen fogas en punkt om installation eller byggande av solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön.

## **4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER**

### **4.1 Ekonomiska konsekvenser**

Om möjligheterna att använda generalplanen i den direkta styrningen av byggandet i områden som inte är detaljplaneområden ökas i förhållande till enskilda avgöranden som gäller planeringsbehov förbättras planmässigheten i markanvändningen och blir det även lättare att identifiera de ekonomiska konsekvenserna av beslut som gäller byggande. Konsekvenserna av nytt byggande för till exempel byggandet av vägnät eller vattentjänster kan identifieras effektivare än när det handlar om enskilda tillstånd och de ekonomiska konsekvenserna av lösningarna framträder vid behandlingen av besluten om planerna.

Områdesvisa avgöranden som gäller planeringsbehov erbjuder en ny möjlighet att styra byggandet på det sätt som krävs med tanke på ett områdes behov av byggande och karaktär. Generalplanerna behöver då inte utarbetas så detaljerat att de direkt styr byggandet. På många områden är en mera översiktlig generalplan tillsammans med områdesvisa avgöranden som gäller planeringsbehov ett kostnadseffektivt sätt att styra byggandet utanför detaljplaneområdena.

Om möjligheterna till byggande utanför detaljplaneområdena förbättras även på de områden som har stort behov av byggande, kan det också leda till en negativ utveckling med tanke på de ekonomiska konsekvenserna, om generalplanläggningen grundar sig på bristfälliga utredningar och de ekonomiska konsekvenserna av byggandet inte diskuteras tillräckligt noggrant. Likaså medför ändringar av fritidsbostäder så att de tas i bruk för permanent boende kostnader för kommunen när den ska ordna den lagstadgade kommunala servicen, ifall fritidsbostäderna ligger långt från den övriga samhällsstrukturen och det inte har gjorts en tillräckligt noggrann bedömning av konsekvenserna av ändringarna i samband med att bestämmelsen i byggnadsordningen gavs.

Om detaljplaner kan utarbetas på ett smidigare sätt ifall generalplanen är uppenbart föråldrad, förbättrar det planläggningens möjligheter att reagera snabbare än nu när behoven förändras. Detta har ekonomiska konsekvenser när det ska skapas förutsättningar för olika utvecklingsprojekt.

Begränsningen i fråga om tillstånd för miljöåtgärder minskar antalet tillståndsansökningar. Skogsägarna slipper tillståndskostnaderna och kommunen blir utan avgifterna för behandlingen av tillstånd. Mängden träd som avverkas kommer sannolikt att öka, vilket leder till ökade inkomster för skogsägarna och eventuellt också i viss mån ökad sysselsättning.

De ändringar som föreslås i närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter gör att centralens tillsyn och samrådsförandet i fråga om planer tydligare än förut kommer att gälla ärenden i anknytning till områdesanvändningen som har betydande verkningar. Detta gör det lättare att på ett ändamålsenligt sätt rikta in resurserna på sådana frågor som verkligen är betydande på riks- eller landskapsnivå.

Det att närings-, trafik- och miljöcentralens roll minskar i fråga om den övriga styrningen av planläggningen kan i synnerhet i mindre kommuner leda till bristfälliga förfaranden och beslut, som inte håller om de överklagas. Detta kan orsaka fördröjningar i planläggningen.

Det att regleringen av stora detaljhandelsenheter lättas upp har betydande följder för ekonomin. Förslaget ökar konkurrensen inom handeln och handelns förutsättningar att utveckla sina tjänster. Förslaget beräknas öka handlingskraften inom handeln, vilket beräknas indirekt stärka den offentliga ekonomins hållbarhet.

Förslaget främjar handelns förutsättningar att utvecklas ur ett funktionellt perspektiv. Förslaget förbättrar handelns förutsättningar att utveckla sin verksamhet utanför centrumområdena utan den begränsning vid planläggningen som innebär att arten av en stor detaljhandelsenhet ska beaktas. Det växande produktsortimentet och olika tilläggstjänster såväl som personalrummen har ökat behovet av våningsyta, även om de inte har påverkat den egentliga försäljningsytan. Förslaget förbättrar till denna del dagligvaruhandelns verksamhetsbetingelser. När det gäller specialaffärer har branschglidningar dessutom ökat behovet av yta.

Ändringarna minskar betydligt den särskilda styrningen av vart detaljhandeln får förläggas. Enligt den utredning som miljöministeriet lät utföra skulle en höjning av gränsen för ytstorleken på en stor enhet till 4 000 kvadratmeter våningsyta innebära att under en tredjedel av de nuvarande stora enheterna som granskades och cirka 4 procent av dagligvarubutikerna skulle omfattas av den särskilda styrningen av affärernas placering. Uppgifterna i utredningen grundar sig på utredningar om handeln i sju landskapsplaner, men huvudstadsregionen ingår inte i granskningen. Förslagen beräknas främja en fungerande konkurrens genom att man gör det möjligt för nya aktörer att komma in i branschen, i synnerhet när det gäller dagligvaruhandeln.

En höjning av gränsen för ytstorleken på en stor detaljhandelsenhet förbättrar verksamhetsbetingelserna för affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme, i synnerhet vad gäller de sektorer där det är vanligast med affärer som har över 2 000 kvadratmeter våningsyta. Exempel på sådana är bland annat järnaffärer, bilaffärer och affärer inom trädgårdsbranschen, som vanligen är belägna utanför centrumområdena. En höjning av gränsen för ytstorleken på stora enheter ökar handelns möjligheter att utveckla tjänsterna och främjar på så sätt förverkligandet av de mål för områdesplaneringen som gäller näringslivets verksamhetsbetingelser och utvecklingen av en fungerande konkurrens och som avses i 5 § i markanvändnings- och bygglagen.

Om en ändring av en detaljplan kan utarbetas etappvis blir det möjligt att rikta in resurserna mera exakt än nu på de frågor som är väsentliga med tanke på konsekvenserna av ändringen. Om en ändring av en detaljplan bara gäller till exempel ett begränsat sakområde, kan även utredningarna och bedömningen av konsekvenserna begränsas till frågor som är väsentliga med tanke på det aktuella sakområdet. En noggrannare avgränsning av utredningarna och bedömningen av konsekvenserna sparar resurser för kommunen och övriga parter som deltar i planlägningsprocessen.

Möjligheten att utarbeta ändringar av en detaljplan etappvis gör i synnerhet kompletteringsbyggande och ändringar av användningsändamålet smidigare och snabbare. Detta gör i sin tur att användningen av infrastrukturen, bygg-

nadsbeståndet och servicenätet blir effektivare, vilket främjar resurshushållningen vad gäller samhällsstrukturen. Också företagens affärsmöjligheter blir mångsidigare när kompletteringsbyggande och ändringar av användningsändamålet kan genomföras på ett smidigare och snabbare sätt än nu.

Möjligheten att föra över fullmäktiges beslutanderätt i fråga om godkännandet av en detaljplan på kommunstyrelsen eller en nämnd också när det gäller detaljplaner med betydande konsekvenser kan göra detaljplanläggningsprocessen smidigare i sådana fall, vilket indirekt också skulle ha positiva följder för ekonomin.

När det gäller ändringar av en detaljplan som har mindre konsekvenser gör slopandet av ett separat dokument med ett program för deltagande och bedömning att kommunen sparar resurser och att resurserna kan riktas in på ett ändamålsenligt sätt i planläggningsprocessen.

Det att det fogas en punkt om solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön till förteckningen i 126 a § i markanvändnings- och bygglagen beräknas i viss mån minska kostnaderna för kommunerna och dem som startar ett byggprojekt, eftersom åtgärdstillstånd i princip bara ska krävas för installation eller byggande av solpaneler eller solfångare om dessa märkbart påverkar stadsbilden eller miljön.

#### **4.2 Konsekvenser för myndigheterna**

Om möjligheterna att använda generalplanen till att direkt styra byggandet utökas, riktas kommunernas resurser mera in på planering i stället för att man sätter tid på enskilda tillståndsprövningar. Detta stöder myndigheternas arbete och gör avgörandena i anslutning till tillståndsbesluten mera transparenta och bättre grundade. Om förutsättningarna för planeringen förbättras i fråga om planerna och förutsättningarna för avgöranden som gäller planeringsbehov preciseras, förbättras också enhetligheten i myndigheternas avgöranden. Också när det fattas beslut om placeringen av bostadshus genom ett områdesvist avgörande som gäller planeringsbehov och om ändringar av fritidsbostäder genom en bestämmelse i en byggnadsordning eller en ändring av en detaljplan, riktas kommunernas resurser mera in på övergripande planering och behandlingen av enskilda undantagstillstånd och avgöranden som gäller planeringsbehov minskar.

Ökad smidighet i generalplanens styrande inverkan på detaljplanläggningen förbättrar i viss mån möjligheterna för de myndigheter som ansvarar för utarbetandet av kommunernas planer att schemalägga utarbetandet och ändringen av general- och detaljplaner på ett sätt som är rationellt med tanke på helheten.

Begränsningen av användningen av tillstånd för miljöåtgärder minskar antalet tillstånd som söks och samtidigt myndigheternas arbetsmängd i anslutning till tillståndsprocessen.

Begränsningen av skyldigheten för närings-, trafik- och miljöcentralen och kommunen att hålla samråd så att den endast gäller planer som är betydande på riks- eller landskapsnivå gör att antalet samråd om planer minskar. Färre samråd kan medverka till bättre kvalitet i myndighetsarbetet, eftersom myndigheterna får mera tid till att sätta sig in i enskilda planläggningsprojekt och förbereda sig inför samråd. Begränsningen beräknas också främja en ändamålsenlig inriktning av myndigheternas resurser, eftersom myndighetssamarbetet mera än tidigare kommer att koncentreras till projekt med betydande konsekvenser.

Begränsningen av närings-, trafik- och miljöcentralens tillsynsuppdrag och besvär rätt minskar arbetsmängden hos närings-, trafik- och miljöcentralerna. Arbetsmängden minskar emellertid inte väsentligt i och med att närings-, trafik- och miljöcentralerna fortfarande i tillräcklig utsträckning ska följa kommunernas beslutsfattande och bedöma beslutens betydelse på landskaps- och riks nivå.

Begränsningen av närings-, trafik- och miljöcentralens tillsynsuppdrag och besvär rätt framhäver de övriga myndigheternas, organisationernas och medborgarnas roll i fråga om att följa beslutsfattandet.

De ändringar som gäller styrningen av detaljhandeln ändrar inte myndigheternas uppgifter eller behörighet vid planläggningen. Eftersom ändringarna i betydande grad minskar den grupp av affärer som omfattas av den särskilda styrningen av placeringen av stora detaljhandelsenheter, minskar myndigheternas arbete.

Möjligheten att utarbeta ändringar av en detaljplan etappvis minskar kommunernas arbetsmängd och resursbehov i och med att ändringen av en detaljplan kan utföras så att den endast gäller ett visst eller vissa begränsade sakområden. Även sloandet av ett separat dokument med ett program för deltagande och bedömning när det gäller ändringar av en detaljplan som har mindre konsekvenser gör att kommunen sparar resurser och att resurserna kan riktas in på ett ändamålsenligt sätt i planlägningsprocessen.

Möjligheten att föra över fullmäktiges beslutanderätt i fråga om godkännandet av en detaljplan på kommunstyrelsen eller en nämnd också när det gäller detaljplaner med betydande konsekvenser gör detaljplanlägningsprocessen smidigare och snabbare i vissa fall. Detta skulle också påverka de kommunala myndigheternas verksamhet.

Det att det fogas en punkt om solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön till förteckningen i 126 a § i markanvändnings- och bygglagen beräknas i viss mån minska även kommunernas resursbehov och arbetsmängd, eftersom åtgärdsstillstånd i princip bara ska krävas för installation eller byggande av solpaneler eller solfångare om de märkbart påverkar stadsbilden eller miljön.

### **4.3 Konsekvenser för miljön**

Om möjligheterna att använda generalplanen till att direkt styra byggandet utökas, förbättrar det planmässigheten inom områdesanvändningen, och detta har positiva miljöeffekter. Det att byggloven grundar sig på planer gör det möjligt att bedöma konsekvenserna för miljön i större helheter än i samband med enskilda tillståndsprövningar. I samband med att planerna utarbetas ska det utredas vilka konsekvenser planen och de alternativ som granskas har för miljön, vilket även inbegriper samhällsekonomiska, sociala, kulturella och andra konsekvenser. Utredningar ska göras för hela det område som det kan uppskattas att planen kan ha väsentliga konsekvenser för.

Ökad smidighet i generalplanens styrande inverkan på detaljplanläggningen kan i vissa situationer leda till detaljplanslösningar där man har bristande medvetenhet om detaljplanernas vidare miljökonsekvenser. Även placeringen av bostadshus separat från den övriga samhällsstrukturen kan ha negativa miljöeffekter.

I och med begränsningen av tillståndet för miljöåtgärder kommer det sannolikt att ske mera avverkning. Förutom konsekvenserna för landskapet kan detta också ha konsekvenser för organism- och växtarter.

Minskat myndighetssamarbete och nytt fokus kan leda till att planernas konsekvenser för miljön inte blir identifierade. Å andra sidan kan det att myndighetssamarbetet mellan närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunerna ska fokuseras på planer med betydande konsekvenser förbättra kvaliteten på de planerna. En bedömning är också att de föreslagna ändringarna kan leda till att planernas roll i fråga om att utveckla och befrämja accentueras i stället för deras roll att bevara och skydda.

Via de ändringar som gäller samhällsstrukturen och trafiken får förslaget konsekvenser för energikonsumtionen och klimatet. Genom de föreslagna ändringarna begränsas styrningen av placeringen av stora detaljhandelsenheter så att den endast gäller sådana affärer som har betydande konsekvenser för samhällsstrukturen, trafiken eller tillgängligheten till handelns tjänster.

Förslaget främjar placeringen av handelns tjänster i de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner, i och med att handelns tjänster i dessa områden kan utvecklas utan den begränsning som maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter eventuellt skulle medföra. En stor detaljhandelsenhet kan emellertid

också placeras någon annanstans under förutsättning att tillgängligheten till affärens tjänster beaktas som grund för placeringen. På så sätt stöder förslaget tillgängligheten till kommersiella tjänster med olika färdsätt när en stor detaljhandelsenhet placeras någon annanstans än i ett centrumområde.

När kravet på att affärens art ska beaktas som grund vid placeringen av en stor detaljhandelsenhet utanför ett centrumområde slopas kan det beräknas att det försvagar möjligheterna att genom landskapsplanen styra utvecklingen av det regionala servicenätet.

Om ändringar av en detaljplan kan utarbetas etappvis, gör det kompletteringsbyggande smidigare och snabbare. Genom kompletteringsbyggande eftersträvas ett effektivt utnyttjande och utvecklande av det byggnadsbestånd, den infrastruktur och det servicenät som redan finns, vilket i sin tur är ett sätt att möta de aktuella utmaningar som finns i anslutning till bland annat beredskapen inför och anpassningen till klimatförändringen samt energieffektivitet. Kompletteringsbyggande minskar rörlighetsbehovet, effektiviserar utnyttjandet av redan befintlig infrastruktur och erbjuder förutsättningar för till exempel kollektivtrafik, koncentrerade energilösningar för specifika områden och utveckling av servicen. Den variation i bostadstyper och tidsmässiga skiktning i byggnadsbeståndet som uppnås genom kompletteringsbyggande balanserar den sociala strukturen.

Det att det fogas en punkt om solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön till förteckningen i 126 a § i markanvändnings- och bygglagen beräknas göra installeringen eller byggandet av solpaneler eller solfångare smidigare, eftersom åtgärdsstillstånd i princip bara ska krävas då det är fråga om solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön. En ökning av sådan el som har producerats med hjälp av solenergi ingår i sin tur bland åtgärderna för att dämpa klimatförändringen.

#### **4.4 Samhälleliga konsekvenser**

Om möjligheterna att använda generalplanen i den direkta styrningen av byggandet i områden som inte ingår i en detaljplan ökas, förbättras medborgarnas möjligheter att medverka och påverka i frågor som gäller områdesanvändningen. Via planerna finns det större möjligheter att ta ställning i frågor som gäller utvecklingen av livsmiljön än i samband med enskilda tillståndsprövningar. Ändringarna främjar också inriktningen av de befintliga resurserna på ett sätt som är rationellt med tanke på helheten.

Ändringarna stöder utvecklingen av byar och andra landsbygdsområden i och med att byggandet i dessa områden blir smidigare och att de erbjuder en möjlighet att använda planeringsverktyg som är ändamålsenliga med tanke på områdenas planeringsbehov.

När generalplanens styrande inverkan på detaljplanläggningen blir smidigare än förut, kan medborgarna uppleva att de principer som fastställs i de översiktliga planerna i frågor som gäller kvaliteten på livsmiljön försvagas. Medborgarnas behov av att följa planläggningen även på detaljplanenivå ökar.

Genom begränsningen av tillståndet för miljöåtgärder försvinner ett av kommunens verktyg enligt markanvändnings- och bygglagen för att påverka användningen av de områden som angetts som jord- och skogsbruksdominerade i generalplanen. Begränsningen minskar också kommunens medel för att säkerställa landskapsvärden i anslutning till de områden som angetts som jord- och skogsbruksdominerade i generalplanen. En eventuell ökning i avverkningen av skog kan också observeras av de som utnyttjar tätorternas närskogar för rekreation.

De ändringar som föreslås i fråga om närings-, trafik- och miljöcentralernas roll framhäver medborgarnas och organisationernas roll i fråga om att följa och påverka planläggningen. Som en följd av att fokus i myndighetssamarbetet skiftar kommer närings-, trafik- och miljöcentralerna att mindre än förut ta ställning till frågor som gäller likvärdig behandling av medborgarna.

Förslaget främjar utvecklingen av centrumområdena och tillgängligheten till handelns tjänster. Förutsättningarna för att placera handelns tjänster i de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner förbättras. Om serviceutbudet i centrumområdena förbättras, minskar det personbilstrafiken eftersom det i centrumområdena är vanligare än i andra områden att man utför sina ärenden till fots eller med cykel eller med hjälp av kollektivtrafiken.

Förslaget främjar också tillgängligheten till handelns tjänster när stora detaljhandelsenheter placeras någon annanstans än i ett centrumområde, eftersom tillgängligheten till affärens tjänster ska beaktas som grund för placeringen. Till denna del försämrar inte de föreslagna bestämmelserna jämlikheten mellan olika befolkningsgrupper, särskilt vad gäller den äldre befolkningens och de billösa ställning, och inte heller smidigheten i det dagliga livet.

En höjning av gränsen för vad som betraktas som en stor detaljhandelsenhet beräknas öka affärernas storlek i synnerhet inom dagligvaruhandeln. Nätet av närbutiker kan glesna ifall försäljningen koncentreras till större affärer.

Förslagen har också konsekvenser för arbetslivet. Om arbetsplatserna inom handeln förläggs till centrumområden och platser som kan nås med kollektivtrafiken, till fots och med cykel, främjar det möjligheterna för de som är anställda inom handeln att ta sig till dessa tjänster genom olika färdsätt.

Om ändringar av en detaljplan kan utarbetas etappvis, gör det kompletteringsbyggande smidigare och snabbare, vilket har positiva samhälleliga konsekvenser. Genom kompletteringsbyggande eftersträvas ett effektivt utnyttjande och utvecklande av det byggnadsbestånd, den infrastruktur och det servicenät som redan finns. Den variation i bostadstyper och tidsmässiga skiktning i byggnadsbeståndet som uppnås genom kompletteringsbyggande balanserar den sociala strukturen.

## **5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN**

### **5.1 Beredningskedan och beredningsmaterial**

Jordbruks- och miljöminister Kimmo Tiilikainen tillsatte en arbetsgrupp för tiden 23.9.2015–31.5.2016. Arbetsgruppen hade i uppdrag att styra beredningen av lagändringen. I arbetsgruppen fanns det företrädare för miljöministeriet, Kommunförbundet, Byggnadsindustrin RT rf, RAKLI ry, närings-, trafik- och miljöcentralen, Helsingin seudun kauppakamari - Helsingforsregionens handelskammare ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Finsk Handel rf och Finlands naturskyddsförbund rf.

Arbetsgruppens beredningsmaterial har hållits uppdaterat och tillgängligt på miljöministeriets internetsidor. Medan beredningen pågick ordnades det två stora möten med intressentgrupperna. Dessutom har arbetsgruppens arbete under olika faser av beredningen presenterats vid ett flertal möten och seminarier som har ordnats av olika aktörer.

### **5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats**

*Skrivs efter remissbehandlingen.*

## **6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER**

*(Redan överlämnade propositioner eller propositioner under beredning, som på något sätt anknyter till ärendet. Avsnittet skrivs vid behov efter remissbehandlingen.)*

## DETALJMOTIVERING

### 1 Lagförslag

#### 1.1 Markanvändnings- och bygglagen

*18 §. Närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter.* Det föreslås att paragrafen ändras så att närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter mera än nu koncentreras på ärenden som har stor betydelse och omfattande verkningar.

Enligt 1 mom. ska närings-, trafik- och miljöcentralen främja regleringen av kommunens områdesplanering och byggnadsväsende. Den uppgift i fråga om styrning som närings-, trafik- och miljöcentralen har enligt den gällande bestämmelsen slopas. Ändringen betonar det kommunala beslutsfattandets oavhängighet och närings-, trafik- och miljöcentralens roll som sakkunnigorganisation som ska främja regleringen av kommunens områdesplanering och byggnadsväsende.

Det föreslås att den tillsyn över kommunens områdesanvändning som närings-, trafik- och miljöcentralen utövar med stöd av 2 mom. ska begränsas. Enligt förslaget ska närings-, trafik- och miljöcentralen övervaka att ärenden som har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå beaktas vid planläggningen, byggandet och annan områdesanvändning. På så sätt ska närings-, trafik- och miljöcentralens tillsyn till exempel vid planeringen av områdesanvändningen gälla lagenligheten i de krav på innehållet i planerna som har verkningar som har betydelse på riks- eller landskapsnivå. Vid bedömningen av hur betydande verkningarna är ska deras omfattning, influensområdets känslighet för förändringar och planens uppgift och syfte beaktas. Ärenden som har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå är till exempel frågor i anknytning till de riksomfattande målen för områdesanvändningen, ärenden som gäller natur- och kulturmiljövärden av betydelse på riks- eller landskapsnivå och viktiga lösningar i stadsregionerna som gäller tätortsstrukturen, trafiksystemet och rekreationsområden och som har verkningar som berör flera kommuner. Dessutom ska närings-, trafik- och miljöcentralen liksom nu sköta de uppgifter som hör till den enligt 3 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna.

*38 §. Förbud när generalplanen utarbetas.* Det föreslås att den möjlighet som närings-, trafik- och miljöcentralen har enligt 2 mom. att på ansökan av kommunen och av särskilda skäl förlänga den tid ett byggförbud eller en åtgärdsbegränsning gäller ska slopas. Enligt förslaget ska en kommun själv få besluta om förlängning av ett byggförbud eller en åtgärdsbegränsning, om det finns särskilda skäl för det.

*42 §. Generalplanens rättsverkningar för annan planering och för myndigheternas verksamhet.* Enligt det gällande 42 § 1 mom. ska generalplanen tjäna till ledning när detaljplanen utarbetas och ändras samt när åtgärder annars vidtas för att reglera områdesanvändningen. Det föreslås att ett nytt 4 mom. fogas till paragrafen, där generalplanens styrande inverkan lättas upp och görs smidigare i situationer där generalplanen är uppenbart föråldrad. En detaljplan ska i sådana fall av grundad anledning kunna bli ändrad trots 1 mom., om man kan säkerställa att detaljplanläggningen är förenlig med generalplanen som helhet och att kraven på generalplanens innehåll beaktas.

Enligt 36 § ska kommunen se till att en generalplan utarbetas och hålls aktuell i den mån det är nödvändigt. I praktiken har generalplanerna inte alltid hållits uppdaterade på det sätt som lagen kräver och detaljplaner utarbetas för områden där generalplanen är föråldrad. Det kan snabbt ske förändringar i förhållandena och det krävs att man kan reagera på dem på ett flexibelt sätt.

Vid bedömningen av om en generalplan är föråldrad bör det övervägas om generalplanen på ett ändamålsenligt sätt styr utvecklingen och detaljplanläggningen av samhällena och markanvändningen. Det bör även klarläggas om förhållandena har förändrats så väsentligt att lösningarna i generalplanen inte längre kan motiveras. Ett kriterium för att bedöma om generalplanen är föråldrad kan anses vara dess ålder, även om man enbart utifrån åldern inte kan avgöra om en plan är föråldrad. Till exempel i områden där värden och mål som ansluter sig till bevarande och

skyddande av miljön betonas, kan innehållet i även en gammal generalplan fortfarande vara ändamålsenligt. Ett annat kriterium för att betrakta en generalplan som föråldrad kan anses vara att den står i strid med en landskapsplan som senare har utarbetats för området. Även olika myndigheters ställningstaganden har betydelse när saken ska avgöras. Utgångspunkten även i dessa situationer är emellertid i första hand att generalplanen revideras och inte att detaljplanerna ska utarbetas så att de motsvarar generalplanen.

Om detaljplanens konsekvenser kan bedömas utan att planen kopplas till en mera omfattande revidering av generalplanen, kan det betraktas som grundad anledning till att utarbeta detaljplanen med avvikelse från generalplanen. Även riktlinjerna och innehållet i en generalplan som är under beredning ska kunna beaktas. Detaljplanen ska vara förenlig med generalplanen som helhet och förutom att kraven på detaljplanens innehåll ska uppfyllas ska det också gå att bedöma om kraven på generalplanens innehåll uppfylls. Lösningar som står i strid med de centrala målen och principerna i generalplanen kan inte godkännas genom en detaljplan eller ändring av en detaljplan. Exempel på detta kunde vara att ekologiska korridorer som anvisats i generalplanen skulle skäras av eller väsentliga lösningar i anslutning till utvecklingen av samhällsstrukturen som avviker från generalplanen.

*44 §. Användning av generalplanen som grund för bygglov.* Det föreslås att paragrafen ändras så att det nuvarande 2 mom. blir 1 mom. Paragrafens 1 och 3 mom. föreslås bli 2 mom.

Förutom att det gällande 2 mom. blir 1 mom. föreslås det också att momentet ändras så att definitionen av byggnad utvidgas. Generalplanen ska kunna utgöra grund för beviljande av bygglov för även andra byggnader än bostadshus med högst två bostäder. Förutom egnahemshus och parhus ska bestämmelsen enligt förslaget även kunna gälla annat småskaligt bostadsbyggande, liksom arbetsplats- och servicebyggande som till dimensioneringen och miljökonsekvenserna lämpar sig för landsbygden.

Det föreslås också att den begränsning som innebär att en bestämmelse i generalplanen om att planen eller en del av den får användas som grund för beviljande av bygglov endast får gälla ett byområde där det inte finns ett stort behov av byggande stryks. Begränsningen har lett till att generalplanen inte har kunnat användas för direkt styrning av byggandet i sådana områden som hör till en stadsregion, men som inte ingår i en detaljplan, och för vilka det inte är ändamålsenligt att utarbeta en detaljplan. För att främja en planmässig områdesanvändning skulle det vara ändamålsenligt att tillåta att generalplanen används som grund för beviljande av bygglov även för dessa områden. Det är mera motiverat att granska de vidare förutsättningarna för bygglov i anslutning till markanvändningen och byggplatsens lämplighet i samband med planläggningen än som enskilda avgöranden som gäller planeringsbehov.

Det föreslås också att momentet utökas med en bestämmelse om att en bestämmelse om att en plan får användas som grund för beviljande av bygglov inte kan gälla ett område där behovet av att styra markanvändningen kräver en detaljplan. Detta gör att till exempel byggandet av flervåningshus, byggandet av småhusområden på ett tätt och effektivt sätt samt arbetsplats- och servicebyggande med mera betydande konsekvenser för kommunalteknik och trafikarrangemang inte omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse. Även en utvidgning av befintliga detaljplaneområden kräver i regel att det utarbetas en detaljplan. Generalplanen kommer alltså inte heller i fortsättningen att kunna användas som grund för beviljande av bygglov när det gäller byggande som till dimensioneringen och konsekvenserna är stadsliknande.

Det föreslås att villkoret i den gällande bestämmelsen om att en bestämmelse i en generalplan om att planen kan användas som grund för beviljande av bygglov är i kraft högst 10 år slopas. Tidsbegränsningen berodde på behovet att utvärdera de förändringar som skett i markanvändningen, till exempel på grund av ett ökat behov av byggande. I och med att det föreslås att begränsningen i anslutning till behovet av byggande slopas, blir denna bestämmelse onödig.

Som en teknisk ändring föreslås det att 1 och 3 mom. i den gällande paragrafen slås ihop till ett nytt 2 mom., men det föreslås inga ändringar i bestämmelsernas innehåll.

50 §. *Detaljplanens syfte.* Det föreslås att det fogas ett nytt 2 mom. till paragrafen, enligt vilket en ändring av en detaljplan också kan utarbetas etappvis, det vill säga så att den gäller endast en viss eller vissa delar. Sådana delar av planen kan till exempel gälla ändringar av användningsändamålet, utökad byggrätt eller att planeringsprinciperna i flera detaljplaner för mindre områden förenhetligas i fråga om ett visst tema.

52 §. *Godkännande av detaljplan.* Det föreslås att paragrafen ändras så att det blir möjligt att i en instruktion föra över beslutanderätten i fråga om godkännandet av en detaljplan på kommunstyrelsen eller en nämnd även när det gäller planer som har betydande verkningar.

55 §. *Utformningen av detaljplanen.* Det föreslås att 3 och 4 mom. ändras så att de separata bemyndigandena att utfärda förordning stryks.

Det föreslås att det fogas ett nytt 5 mom. till paragrafen, där det föreskrivs att det genom förordning av statsrådet kan utfärdas närmare bestämmelser om utformningen av detaljplanen, den beskrivning som hör till detaljplanen och om hur uppgifter som har ändrats genom ett separat beslut ska antecknas i planen.

57 §. *Detaljplanebestämmelser.* Det föreslås att bestämmelsen om att det i 71 e § föreskrivs om detaljplanebestämmelser som gäller detaljhandeln stryks i 1 mom. Hänvisningen stryks eftersom det föreslås att 71 e § ska upphävas.

63 §. *Program för deltagande och bedömning.* Det föreslås att det fogas ett nytt 2 mom. till paragrafen, varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom. Enligt det föreslagna nya 2 mom. behöver ett program för deltagande och växelverkan samt för bedömning av planens konsekvenser inte utarbetas då det är fråga om ändringar av detaljplanen som är ringa till sina verkningar.

64 §. *Samråd om programmet för deltagande och bedömning.* Det föreslås att paragrafen upphävs. I paragrafen föreskrivs det om kommunens möjlighet att samråda med närings-, trafik- och miljöcentralen om huruvida programmet för deltagande och bedömning är tillräckligt och hur det ska genomföras. Enligt paragrafen har även en intressent möjlighet att föreslå närings-, trafik- och miljöcentralen samråd. Bestämmelsen har i praktiken tillämpats ganska få gånger. I och med att närings-, trafik- och miljöcentralens roll mera än tidigare blir att vara en av kommunens samarbetsparter, är en bestämmelse om samråd inte ändamålsenlig. Kommunerna kan inom det fria samarbetet med närings-, trafik- och miljöcentralen om de så önskar samråda även om programmet för deltagande och bedömning.

66 §. *Myndigheternas samråd.* Det föreslås att 2 mom. ändras så att kommunernas skyldighet att hålla kontakt och samråda med närings-, trafik- och miljöcentralen begränsas till planer där frågor som har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå behandlas eller som är viktiga med avseende på de statliga myndigheternas genomförandeskyldighet. Samrådsförfarandet förblir statens primära påverkningssmedel, men tröskeln för skyldigheten att hålla kontakt och samråda höjs. Genom ändringen betonas kommunens självständiga roll vid planeringen av markanvändningen.

Bestämmelsen utsluter inte informell kontakt mellan kommunen och närings-, trafik- och miljöcentralen eller att det ordnas samråd vid behov. Samråd med myndigheterna kan ordnas även i fråga om planer som inte är förknippade med ärenden som har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå, om kommunen anser att det är nödvändigt med samråd och närings-, trafik- och miljöcentralens resurser tillåter det.

71 a §. *Stora detaljhandelsenheter.* Det föreslås att definitionen av stora detaljhandelsenheter ändras så att gränsen för ytstorleken på stora detaljhandelsenheter höjs från 2 000 till 4 000 kvadratmeter.

Behovet av att särskilt styra placeringen av stora detaljhandelsenheter grundar sig på de betydande konsekvenser som i synnerhet stora affärsenheter har. Genom förslaget begränsas den särskilda styrningen av var stora detaljhandelsenheter placeras så att den gäller affärer med över 4 000 kvadratmeter våningsyta. Motiveringen till att ytstorleken höjs är å ena sidan målet att beakta utvecklingsbehoven inom detaljhandeln och målet att främja utvecklingen av en fungerande konkurrens. Å andra sidan grundar sig det särskilda behovet av att styra affärer med över 4 000 kvadratmeter våningsyta på de betydande konsekvenser för samhällsstrukturen, trafiken eller tillgängligheten till affärens tjänster som sådana affärer ofta medför.

*71 b §. Särskilda krav på innehållet i en landskaps- och generalplan när det gäller stora detaljhandelsenheter.*

Det föreslås att 2 mom. ändras så att maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter bara behöver anges med tillräcklig exakthet utanför de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner. Förslaget innebär att de bestämmelser som gäller stora detaljhandelsenheter försvinner i fråga om de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner, det vill säga för dem gäller inte längre den särskilda styrningen av placeringen av stora enheter. Den föreslagna skyldigheten att ange maximidimensioneringen gäller endast stora detaljhandelsenheter som ska anges med en särskild beteckning utanför de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner.

Maximidimensioneringen kan anges till exempel som den maximala våningsytan för ett visst område anvisat för stora detaljhandelsenheter i landskapsplanen eller som den maximala våningsytan för enskilda stora enheter. Syftet med att dimensioneringen ska anges är att säkerställa en balanserad utveckling av servicestrukturen inom handeln. Dessutom gör angivelsen av dimensionerna det möjligt att bedöma konsekvenserna av de kommersiella tjänsterna i området på ett tillfredsställande sätt.

Det föreslås att det särskilda krav på innehållet som finns i den gällande lagen och enligt vilket det i en landskapsplan ska anges den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse hålls kvar i bestämmelsen. Med detta avses sådana affärsenheter som kan bedömas ha regionala konsekvenser som sträcker sig längre än till en kommun. Tröskeln för hur stor en stor enhet ska vara för att ha regional betydelse kan variera beroende på området i fråga och förhållandena. Den undre gränsen kan alltså variera i olika delar av landet och även inom enskilda landskap. Den undre gränsen för vad som betraktas som en stor enhet av regional betydelse kan till exempel i kommuner som är stora sett till befolkningmängden eller ytan vara större än den gräns för ytstorleken som anges i definitionen av en stor detaljhandelsenhet. Sådana stora detaljhandelsenheter vars konsekvenser är lokala och bara sträcker sig till en kommun kan avgöras genom general- och detaljplaner.

*71 c §. Placeringen av stora detaljhandelsenheter.* I 1 mom. slopas skyldigheten att beakta affärens art som grund för att placera en stor detaljhandelsenhet någon annanstans än i ett centrumområde. En stor detaljhandelsenhet ska fortfarande i första hand förläggas till ett centrumområde. En stor enhet kan emellertid också placeras någon annanstans under förutsättning att tillgängligheten till affärens tjänster beaktas som grund för placeringen och att de särskilda krav på innehållet som anges i 71 b § beaktas när det gäller stora detaljhandelsenheter.

Med centrumområde avses ett funktionellt sett centralt område i ett landskap, en kommun eller en del av en kommun, där det finns tätt placerade och mångsidiga centruminriktade servicefunktioner, såsom specialaffärer, dagligvarubutiker, fritidstjänster och offentlig service samt i betydande utsträckning arbetsplatser inom olika sektorer och bosättning. Ett centrumområde är lättillgängligt och har goda trafikförbindelser med de omgivande bosättningsområdena. Ett centrumområde är ett delområde i centralorten eller i ett sekundärcentrum i en kommun och kring ett centrumområde finns det alltid ett tätortsområde. Befintliga centrumområden, eventuella utvidgningsområden för dem och nya centrumområden kan anges som områden avsedda för centrumfunktioner i landskaps- och generalplanen.

Med affärens art avses olika sektorer inom detaljhandeln, såsom dagligvarubutiker, affärer för specialprodukter som kräver stort utrymme och andra affärer för specialprodukter. Med tillgänglighet till affärens tjänster avses hur

affärens tjänster är placerade i förhållande till bosättningsområdena och möjligheterna att nå tjänsterna med olika färd sätt, även till fots och med cykel.

*71 e §. Detaljplanebestämmelser som gäller detaljhandeln.* Det föreslås att paragrafen upphävs. Paragrafen innehåller en preciserande bestämmelse om detaljplanebestämmelser som gäller en detaljhandelsaffärs art och storlek. Bestämmelser om detaljplanebestämmelser finns i 57 §.

*73 §. Särskilda krav på innehållet i en general- och detaljplan som gäller fritidsbebyggelse på strandområden.* Det föreslås att det fogas ett nytt 2 mom. till paragrafen, varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom. Enligt det föreslagna nya 2 mom. tillämpas inte villkoret i 1 mom. 3 punkten om att det ska lämnas ett tillräckligt stort sammanhängande obebyggt område på strandområdena i befintliga byområden. Förutsättningen för detta är emellertid att det beaktas att det finns tillräckligt med områden som lämpar sig för rekreation.

Tillämpningen av 1 mom. 3 punkten i den gällande paragrafen har upplevts som problematisk i synnerhet i områden för vilka det har utarbetats mera omfattande strandgeneralplaner för i huvudsak fritidsboendets behov. Sådan strandgeneralplanläggning grundar sig på granskningar där det enligt plan och område har fastställts dimensioneringstal som beaktar miljöns särdrag och en jämlik behandling av markägarna när omfattningen av nytt byggande ska fastställas för olika fastigheter. Vid sådana granskningar av dimensioneringen är det viktigt att säkerställa att även tillräckligt stora sammanhängande obebyggda områden bevaras på strandområdena. Att använda samma dimensioneringstal även i fråga om byområden som ligger längs stränder är emellertid inte ändamålsenligt. I byområden är det väsentligt att säkerställa att det lämnas tillräckligt stora närliggande rekreationsområden och till exempel möjlighet till badstränder. I dessa fall är säkerställandet av byarnas möjligheter till kompletteringsbyggande viktigare än kravet på att bevara en tillräckligt lång sammanhängande strandlinje.

Med by avses här ett byliknande bosättningscentrum på landsbygden som består av ett flertal byggnader. Med by avses emellertid inte sådana registerbyar som det föreskrivs om i fastighetsbildningslagen. Byarna ser olika ut i olika delar av Finland och därför måste omfattningen av ett byområde avgöras skilt i varje enskild generalplan. Vid planläggningen av strandområden bör särskild uppmärksamhet ägnas åt hur byområdena definieras när det gäller byar som ligger som ett band längs vägar och vattendrag.

Det föreslås att paragrafens gällande 2 mom. överförs oförändrat till ett nytt 3 mom.

*77 §. Myndigheternas samråd.* Det föreslås att paragrafen upphävs. För närvarande ska kommunerna alltid samråda med närings-, trafik- och miljöcentralen i anslutning till utarbetandet av en plan när det är fråga om generalplaner för strandområden, om planen i huvudsak utarbetas för att reglera fritidsbebyggelsen, samt stranddetaljplaner. En del av de strandgeneralplaner och stranddetaljplaner som utarbetas eller ändras gäller områden med liten yta eller utökad bygggrätt eller så har planerna i övrigt små konsekvenser, vilket betyder att det inte finns något verkligt behov av samråd. Det föreslås att behovet av samråd ska bedömas på samma sätt vid beredningen av strandgeneralplaner och stranddetaljplaner som vid beredningen av andra generalplaner och detaljplaner. Bestämmelser om myndigheternas samråd finns i 66 § 2 mom.

*126 a §. Tillståndspliktiga åtgärder.* Det föreslås att det fogas en ny 13 punkt till 1 mom., där installation eller byggande av solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön nämns. När det gäller solpaneler och solfångare behövs åtgärdstillstånd alltså i princip endast då det är fråga om installation eller byggande av solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön.

Vilken påverkan installationen eller byggandet av solpaneler eller solfångare har på stadsbilden eller miljön beror i hög grad på hur det exakt utförs i praktiken.

Installationen eller byggandet av solpaneler eller solfångare kan kräva åtgärdstillstånd till exempel om det är fråga om en byggnad eller byggplats som är belägen på ett område som är värdefullt med tanke på dess byggnadshistoria, stadsbilden eller landskapet. Sådana områden är bland annat områden med byggda kulturmiljöer av riksintresse. Även ändringar som gäller fasaden eller taket på en skyddad byggnad kräver i allmänhet tillstånd. Betydande konsekvenser för stadsbilden kan uppstå även i till exempel städernas centrumområden och gatubilden där. Sådana här situationer är vid tillståndsprövningen jämförbara med fasadåtgärder såsom ändring av en byggnads fasad och montering av en markis som påverkar gatubilden.

I glesbebyggda områden är konsekvenserna för grannfastigheten en viktig faktor. Situationer som gör att det krävs åtgärdstillstånd kan uppstå närmast om en solpanel eller solfångare reflekterar ljus på grannfastighetens byggnader eller en stor grupp solpaneler installeras nära gränsen mot grannfastigheten.

Solkraftverk i stor skala eller utplacering i terrängen av stora grupper av paneler som urskiljer sig från området i övrigt kräver i princip åtgärdstillstånd. Omfattande solkraftverk kan kräva bygglov i stället för åtgärdstillstånd.

Det föreslås att 2 och 3 mom. ändras så att de även innehåller en hänvisning till den nya 13 punkten om solpaneler och solfångare i 1 mom.

*128 §. Tillstånd för miljöåtgärder.* Det föreslås att förteckningen i 1 mom. över situationer där det krävs tillstånd för miljöåtgärder ändras.

Kravet på tillstånd för miljöåtgärder på stranddetaljplaneområden slopas på så sätt att tillstånd för miljöåtgärder på stranddetaljplaneområden endast krävs om så bestäms i planen. Det föreslås att en bestämmelse om detta fogas till förteckningen som en skild 2 punkt, varvid den nuvarande 2 och 3 punkten blir 3 och 4 punkt.

På ett generalplaneområde kan det inte bestämmas att tillstånd för miljöåtgärder ska gälla vid trädfällning på ett område som har anvisats som jord- och skogsbruksdominerat område, utan på sådana områden är det enbart skogslagen som reglerar behandlingen av skogen. Den föreslagna ändringen gäller skogsavverkning och skogsbruksåtgärder i anslutning därtill. Till exempel jordbearbetning i anslutning till skogsförnyelse kräver inte tillstånd för miljöåtgärder. Med jord- och skogsbruksdominerat område avses sådana områdesreserveringar i generalplanen som har en beteckning som börjar med bokstaven M. I sådana områden är det inte möjligt att föra in sådana raster-, objekt- eller linjebeteckningar som är förenade med krav på tillstånd för miljöåtgärder.

Bestämmelsen i 2 mom. om att tillstånd inte behövs för arbeten som är nödvändiga för att genomföra general- eller detaljplanen eller som överensstämmer med ett beviljat bygglov eller åtgärdstillstånd och inte heller för åtgärder med ringa verkningar ändras inte. Detta innebär att det inte heller i fortsättningen krävs tillstånd för att till exempel fälla träd på en gård i ett detaljplaneområde eller andra åtgärder som har små konsekvenser för landskapet.

*129 a §. Bestämmelser i en byggnadsordning om ändring av en fritidsbostads användningsändamål.* Det föreslås att en ny 129 a § fogas till lagen, där det föreskrivs om kommunernas möjlighet att i byggnadsordningen fastställa områden där ändring av en fritidsbostads användningsändamål till permanent boende kan avgöras direkt genom bygglov.

Enligt det föreslagna 1 mom. kan kommunen i byggnadsordningen ange områden där det inte krävs ett undantagsbeslut eller avgörande som gäller planeringsbehov innan bygglov kan beviljas då en fritidsbostad ska ändras så att den tas i bruk för permanent boende. När det gäller dessa områden avgör kommunen platsen för bostäder för åretruntboende i byggnadsordningen. I byggnadsordningen kan kommunen också fastställa vilka villkor som gäller för att det ska vara möjligt att ändra en fritidsbostads användningsändamål. Villkoren kan till exempel gälla byggplatsens storlek eller avloppsvattenhanteringen. En bestämmelse i en byggnadsordning kan gälla enbart ändringar

av användningsändamålet för befintliga fritidsbostäder och den kan inte möjliggöra byggande av nya bostadshus utan undantagsbeslut eller avgörande som gäller planeringsbehov.

En bestämmelse i en byggnadsordning kan inte gälla de tekniska krav som har fastställts för bostadshus som är avsedda för permanent boende, eller undantag från dem. Om en fritidsbostad inte uppfyller de tekniska kraven och man vill avvika från dem, ska saken avgöras genom ett undantagsbeslut.

En bestämmelse i en byggnadsordning kan gälla enbart områden där en ändring av användningsändamålet inte har några betydande skadliga miljökonsekvenser eller andra betydande och skadliga konsekvenser. Kommunen ska bedöma konsekvenserna när byggnadsordningen utarbetas.

Enligt 14 § i markanvändnings- och bygglagen, som gäller byggnadsordningar, tillämpas inte föreskrifterna i en byggnadsordning om något annat bestäms om saken i en generalplan med rättsverkningar eller i en detaljplan.

*137 §. Särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering.* Det föreslås att 1 och 2 mom. ändras.

Det föreslås att bestämmelserna i 1 mom. om särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering preciseras och ändras. Enligt 1 punkten i det gällande momentet är ett villkor att byggandet inte förorsakar olägenheter med tanke på planläggningen eller annan reglering av områdesanvändningen. Formuleringen är allmän och svårtolkad och i synnerhet medborgarna har haft svårt att förstå den. Det föreslås att 1 punkten preciseras så att man i stället för ordet planläggning använder begreppen detaljplanläggning och generalplanläggning. När det gäller ett område i behov av planering ska markanvändningen i enlighet med områdets karaktär och ändamål grunda sig på tillräckligt noggrann planläggning. Planläggning som skapar tillräckliga grunder för beviljande av tillstånd ska ske genom detaljplanläggning i områden som bebyggs på ett tätare och effektivare sätt och genom generalplanläggning i andra områden. Byggande ska emellertid vara möjligt också då det har konstaterats vara lämpligt vid ett sådant tillståndsförfarande där lämpligheten har kunnat bedömas på ett mera omfattande sätt än vid ordinarie bygglovsförfarande också med tanke på samhällsutvecklingen, miljövärden och kommande markanvändning. Det finns emellertid inte förutsättningar att bevilja ett sådant tillstånd om det skulle medföra olägenheter för utarbetandet av behövliga detalj- och generalplaner. Olägenheter skulle uppstå om det saknades planeringsutrymme på ett sådant sätt att uppfyllandet av de krav på innehållet i general- och detaljplanerna som ställs i lagen skulle försvåras. Syftet med att bestämmelsen preciseras är inte att ändra rättspraxis. Det är fortfarande viktigt att säkerställa att markägarna behandlas jämligt vid bedömningen av de särskilda förutsättningarna för bygglov på områden i behov av planering.

I den gällande 1 mom. 2 punkten är villkoret att byggandet inte leder till menlig samhällsutveckling. Det föreslås att punkten ändras så att förutsättningarna för byggande anges noggrannare i lagen. Enligt förslaget ska byggandet vara lämpligt med tanke på byggandet av samhällstekniska nät och trafikleder samt trafiksäkerheten och tillgängligheten till tjänster. I definitionen av område i behov av planering i 16 § hänvisas det till behovet av att bygga vägar, vattenledningar och avlopp. För att samhällstekniska nät och trafikleder ska kunna byggas på ett ändamålsenligt sätt i områden där det finns ett stort behov av byggande krävs det sådan granskning på regional nivå som inte kan utföras i samband med en enskild tillståndsprövning. Detta accentueras särskilt i fråga om framtida detaljplanelområden. Viktiga aspekter med tanke på trafiksäkerheten är tillgodoseendet av fotgängarnas och cyklisternas behov och anslutningen av enskilda vägar och tomtanslutningar till landsvägsnätet. Med tillgängligheten till tjänster avses placeringen av byggandet i förhållande till offentliga och privata tjänster. Tillgängligheten till tjänster är ett kriterium för hur man kan pröva förutsättningarna för lokaliseringen av nytt byggande och styra områdesanvändningen på ett sätt som är ändamålsenligt med tanke på ordnandet av servicen.

I 2 mom. föreskrivs det om undantag från 1 mom. Enligt den gällande bestämmelsen får en ekonomibyggnad som hör till en redan befintlig bostad eller lantgård uppföras trots 1 mom. Bestämmelsen är snävare än för strandområden i behov av planering, där behovet av planering inte gäller sådant byggande som behövs för att bedriva jord-

eller skogsbruk eller fiskeri. Det föreslås att 2 mom. ändras så att definitionen i momentet utvidgas till att även gälla en byggnad som hör till ett landsbygdsföretag och som behövs för bedrivande av jord- och skogsbruk. Byggnader som hör till ett landsbygdsföretag och som behövs för bedrivande av jord- och skogsbruk är till exempel olika produktions- och lagerbyggnader som används i lantbruksverksamheten, djurstallar, skydd för de maskiner som används vid skogsbruk och sådana byggnader som behövs vid torkning och lagring av trä. Byggande på ett område i behov av planering får emellertid inte heller i sådana här fall leda till byggande som har betydande konsekvenser eller medföra betydande skadliga miljökonsekvenser eller andra betydande och skadliga konsekvenser.

*137 a §. Områdesvisa beslut om särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering.* Det föreslås en ny 137 a § i lagen.

Enligt förslaget kan kommunerna fatta områdesvisa beslut om huruvida det finns särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering. För att ett sådant beslut ska kunna fattas krävs det att området i en generalplan med rättsverkningar har anvisats som byområde eller område som annars är lämpligt för byggande. Med detta avses olika beteckningar för områdesreserveringar och objektbeteckningar i generalplanen som hänför sig till boende, fritidsboende, service samt arbete och produktion. Till exempel så ska det inte vara möjligt att fatta områdesvisa beslut om särskilda förutsättningar för bygglov för jord- och skogsbruksdominerade områden eller rekreationsområden.

Genom områdesvisa avgöranden som gäller planeringsbehov möjliggörs ett nytt sätt att styra områdesanvändningen på landsbygden. En generalplan som är mera översiktlig än de nuvarande bygeneralplanerna tillsammans med ett områdesvist avgörande som gäller planeringsbehov utgör grunden för beviljandet av bygglov. I sådana här generalplaner kan det göras en granskning av områdenas lämplighet för byggande, men den exakta omfattningen av byggandet eller byggplatsernas läge behöver inte läggas fram. I samband med förfarandet bör det emellertid säkerställas att förutsättningarna för en jämlik behandling av markägarna beaktas på ett tillfredsställande sätt.

Områdesvisa beslut kan inte fattas om byggandet skulle leda till byggande som har betydande konsekvenser eller medföra skadliga miljökonsekvenser eller andra skadliga konsekvenser. Med byggande som har betydande konsekvenser avses byggnadernas storlek och antal. Det maximala antalet byggplatser som får avgöras genom områdesvisa beslut ska bedömas från fall till fall och med beaktande av när det är mera ändamålsenligt att avgöra byggandet av området genom en detaljplan eller en mera detaljerad generalplan enligt 44 § i markanvändnings- och bygglagen. Ett områdesvist beslut om särskilda förutsättningar för bygglov ska gälla för en viss tid, högst tio år i sänder.

*179 §. Förordnande för fullgörande av gatuhållningsskyldigheten.* Det föreslås att paragrafen upphävs. I paragrafen föreskrivs det om närings-, trafik- och miljöcentralens möjlighet att vid vite ålägga kommunen att fullgöra sin gatuhållningsskyldighet eller att fatta ett gatuhållningsbeslut om att ändra en landsväg till gata. Bestämmelsen har i praktiken tillämpats väldigt få gånger. I och med att närings-, trafik- och miljöcentralens roll mera än tidigare blir att vara en av kommunens samarbetsparter, kan det inte anses att ålägganden vid vite är ett ändamålsenligt sätt att sköta de ärenden som gäller områdesanvändning och byggande. Kommunen ska utföra de uppgifter som föreskrivits för den i lag utan hot om vite även när det gäller gatuhållning.

*191 §. Besvärsmätt i fråga om beslut som gäller godkännande av planer och byggnadsordningar.* Det föreslås att 1 mom. ändras så att det uttryckliga omnämmandet av närings-, trafik- och miljöcentralen stryks. På så sätt begränsas närings-, trafik- och miljöcentralens besvärsmätt tydligare än förut till enbart de ärenden som hör till dess verksamhetsområde. Den föreslagna ändringen överensstämmer med besvärsmätten för de övriga myndigheterna, som har besvärsmätt i de ärenden som hör till deras verksamhetsområde.

Bestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralens verksamhetsområde, det vill säga dess uppgifter, finns i 18 §, där närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter enligt den ändring som föreslås ska begränsas till ärenden som har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå. I och med den föreslagna ändringen av verksamhetsområdet krymper närings-, trafik- och miljöcentralens besvärsmått, eftersom det endast är i fråga om sådana beslut om godkännande av en plan eller byggnadsordning där det behandlas ärenden som har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå som närings-, trafik- och miljöcentralen har möjlighet att utöva laglighetskontroll.

Bestämmelser om huvudregeln för besvärsmått finns även för planernas del i kommunallagen. I det gällande 1 mom. finns det en hänvisning till 92 § i kommunallagen. I den nya kommunallagen (410/2015) finns motsvarande bestämmelse i 137 §, där det föreskrivs att en part eller kommunmedlem får anföra besvär. Som en teknisk ändring föreslås det att hänvisningen i 1 mom. ändras så att den hänvisar till paragrafen i den nya kommunallagen. Enligt övergångsbestämmelsen i kommunallagens 147 § ska bestämmelserna om kommunalbesvär tillämpas från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017, och före den tidpunkten tillämpas bestämmelserna i den kommunallag som gällde vid lagens ikraftträdande.

*192 §. Besvärsmått i fråga om beslut om bygglov och åtgärdsstillstånd samt om tillstånd för miljöåtgärder och rivningslov.* Det föreslås ändringar i 2 och 3 mom., genom vilka närings-, trafik- och miljöcentralens besvärsmått begränsas.

I 2 mom. slopas närings-, trafik- och miljöcentralens besvärsmått i fråga om tillstånd för miljöåtgärder. I och med att närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter i enlighet med den ändring som föreslås i 18 § koncentreras till ärenden som har betydande verkningar på riks- och landskapsnivå, kan den uppgift som gäller laglighetskontroll i anslutning till tillstånd för miljöåtgärder inte anses vara ändamålsenlig.

Det föreslås att 3 mom. ändras så att bestämmelsen i det nuvarande 2 mom. om närings-, trafik- och miljöcentralens besvärsmått i fråga om beslut om rivningslov överförs till 3 mom. Samtidigt ändras besvärsmåtten så att den gäller enbart beslut om rivningslov som gäller byggnader av nationell betydelse eller betydelse för landskapet. Enligt vedertagen rättspraxis är systemet för rivningslov nära anknutet till byggnadsskyddet. Syftet är att säkerställa att byggnader som är värda att skyddas inte rivs innan frågan om de ska skyddas har avgjorts (se HFD 2002:73 och HFD 2002:74). Enligt 8 § i lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010) kan en byggnad skyddas om den är av betydelse på det nationella planet, på landskapsplanet eller på lokalplanet. I paragrafen föreskrivs det också om de grunder på vilka en byggnads betydelse ska bedömas. I praktiken bedöms byggnadernas betydelse genom inventeringar av byggnadsarvet och andra expertutredningar. Om en byggnad kan vara av betydelse på det nationella planet eller på landskapsplanet, men det inte har gjorts någon inventering eller byggnaden inte har tagits med i en inventering till exempel på grund av det område, tema eller den tidsperiod som valts, kan en utredning om byggnadens betydelse vid behov skaffas fram till exempel med hjälp av ett utlåtande från en expertmyndighet.

Det föreslås att bestämmelsen i det nuvarande 3 mom. om närings-, trafik- och miljöcentralens besvärsmått i fråga om bygglov i situationer där det krävs rivningslov ändras på motsvarande sätt så att den gäller rivning av byggnader av nationell betydelse eller betydelse för landskapet.

*193 §. Besvärsmått i fråga om undantagsbeslut och avgöranden som gäller planeringsbehov.* Det föreslås att paragrafen ändras så att det uttryckliga omnämmandet av närings-, trafik- och miljöcentralen stryks.

Enligt förslaget försvinner närings-, trafik- och miljöcentralens obegränsade besvärsmått och besvärsmåtten begränsas till enbart de ärenden som hör till centralens verksamhetsområde. Den föreslagna ändringen överensstämmer med besvärsmåtten för de övriga myndigheterna, som har besvärsmått i de ärenden som hör till deras verksamhetsområde. Ändringen är också i linje med den ändring som föreslås i 191 §.

Det föreslås att det till paragrafen fogas en hänvisning till den nya 137 a § som föreslås och som gäller områdesvisa beslut av en kommunal myndighet i ärenden som gäller planeringsbehov.

## **2 Närmare bestämmelser och föreskrifter**

I 55 § i lagförslaget finns det ett bemyndigande om att närmare bestämmelser får utfärdas genom förordning av statsrådet. Avsikten är att man med stöd av lagens bemyndiganden ska göra sådana ändringar i markanvändnings- och byggförordningen som föranleds av lagförslaget.

## **3 Ikraftträdande**

Det föreslås att lagen ska träda i kraft den xx xxx 2017.

När det gäller tillstånd för miljöåtgärder föreslås det att den 128 § som gällde vid ikraftträdandet av denna lag ska tillämpas på planer som har trätt i kraft före lagens ikraftträdande.

På landskaps- och generalplaner som har varit framlagda som förslag före denna lags ikraftträdande föreslås det att man tillämpar den 71 b och 71 c § som gällde vid lagens ikraftträdande. Bestämmelserna gäller placeringen av stora detaljhandelsenheter och de särskilda kraven på innehållet i landskaps- och generalplaner.

## **4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning**

De grundläggande fri- och rättigheter som närmast anknyter till den föreslagna ändringen av markanvändnings- och bygglagen är ansvaret för miljön (20 § i GL) och egendomsskyddet (15 § i GL). Lagförslaget har även betydelse med hänsyn till grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse.

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Genom att främja, styra och övervaka kommunernas planläggning, byggande och annan områdesanvändning på det sätt som föreskrivs i markanvändnings- och bygglagen arbetar närings-, trafik- och miljöcentralerna för att de grundläggande miljö rättigheterna ska tillgodoses. I denna proposition föreslås det att närings-, trafik- och miljöcentralernas styrning av kommunernas områdesanvändning och byggande ska slopas. Även de tillsynsuppgifter som närings-, trafik- och miljöcentralerna har i anslutning till planläggning, byggande och annan områdesanvändning föreslås bli begränsade så att de endast gäller ärenden som har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå. Dessutom föreslås det att närings-, trafik- och miljöcentralernas besvär rätt i ärenden som gäller planläggning, byggande och annan områdesanvändning ska begränsas.

De ändringar som gäller närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter och besvär rätt kan inte anses försvaga tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna, eftersom 20 § i grundlagen i lika hög grad är förpliktande för kommunerna, som ansvarar för planeringen av områdesanvändningen samt styrningen av och tillsynen över byggandet på sina områden. Också det att närings-, trafik- och miljöcentralernas tillsynsuppdrag fortfarande ska gälla ärenden som har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå har betydelse.

I propositionen föreslås det också att 63 § i markanvändnings- och bygglagen ska ändras så att det inte behöver utarbetas något program för deltagande och bedömning då det är fråga om ändringar av detaljplanen som är ringa till sina verkningar. Vidare föreslås det att 64 § i markanvändnings- och bygglagen om samråd om programmet för deltagande och bedömning upphävs i sin helhet. De föreslagna ändringarna kan inte anses försvaga möjligheterna att påverka beslutsfattande som gäller ens livsmiljö, eftersom en intressent enligt 62 § i markanvändnings- och

bygglagen även annars har möjlighet att i hög utsträckning delta i beredningen av en plan, bedöma verkningarna av planläggningen och skriftligen eller muntligen uttala sin åsikt om saken. Dessutom bör det noteras att det i praktiken har liten betydelse om det utarbetas ett program för deltagande och bedömning när det är fråga om ändringar av detaljplanen som är ringa till sina verkningar. Även 64 § om samråd om programmet för deltagande och bedömning har i praktiken liten betydelse.

I lagförslaget finns det också flera paragrafer som inte bara har beröringspunkter med de grundläggande miljö rättigheterna, utan också med grundlagens 15 § om egendomsskydd och grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse. Enligt propositionen ska användningen av generalplaner som grund för bygglov ökas, bestämmelserna om särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering preciseras, byggande i anslutning till jord- och skogsbruk göras smidigare och avgöranden som gäller planeringsbehov vara möjliga även områdesvis. Propositionen innehåller också förslag som gäller smidigare detaljplanläggning och ökade möjligheter i fråga om att ändra användningsändamålet för fritidsbostäder. Vidare föreslås det att bestämmelserna om stora detaljhandelsenheter ska lättas upp.

De föreslagna ändringarna förbättrar möjligheterna för byggande och på så sätt främjar de också tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna i anslutning till egendomsskyddet. De föreslagna ändringarna betonar också det kommunala beslutsfattandets oavhängighet, vilket betyder att de har en positiv inverkan även med hänsyn till grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse. De föreslagna ändringarna har också betydelse för de grundläggande miljö rättigheterna, men det kan emellertid inte bedömas att de skulle försvaga tillgodoseendet av dessa rättigheter.

I propositionen föreslås det också bland annat att tillståndet för miljöåtgärder ska slopas för områden som angetts som jord- och skogsbruksdominerade i generalplanen. Kommunen ska följaktligen inte längre kunna bestämma att tillstånd för miljöåtgärder gäller vid trädfällning på områden som angetts som jord- och skogsbruksdominerade. Ändringen har betydelse med tanke på de grundläggande miljö rättigheterna, de grundläggande rättigheterna i fråga om egendomsskyddet och grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse. Förslaget försvagar emellertid inte tillgodoseendet av dessa grundläggande fri- och rättigheter.

Med stöd av vad som anförts ovan kan förslaget till ändring av markanvändnings- och bygglagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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) 64, 71 e, 77 och 179 §, av dem 64 och 179 § sådana de lyder i lag 1589/2009 och 71 e § sådan den lyder i lag 319/2011,

*ändras* 18 §, 38 § 2 mom., 44 och 52 §, 55 § 3 och 4 mom., 57 § 1 mom., 66 § 2 mom., 71 a §, 71 b § 2 mom., 71 c § 1 mom., 126 a § 2 och 3 mom., 128 § 1 mom., 137 § 1 och 2 mom., 191 § 1 mom., 192 § och 193 §, av dem 18 §, 38 § 2 mom., 66 § 2 mom., 191 § 1 mom. och 192 § 2 och 3 mom. sådana de lyder i lag 1589/2009, 44 § sådan den lyder i lagarna 1129/2008 och 134/2011, 57 § 1 mom., 71 a §, 71 b § 2 mom. och 71 c § 1 mom. sådana de lyder i lag 319/2011, 126 a § 2 och 3 mom. sådana de lyder i lag 958/2012, 137 § 2 mom. sådant det lyder i lag 476/2004 och 193 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1589/2009, samt

*fogas* till 42 § ett nytt 4 mom., till 50 § ett nytt 2 mom., till 55 § ett nytt 5 mom., till 63 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1129/2008, ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., till 73 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom. och till 126 a § 1 mom., sådant det lyder i lag 958/2012, en ny 12 punkt samt till lagen en ny 129 a och en ny 137 a § som följer:

#### 18 §

##### *Närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter*

Närings-, trafik- och miljöcentralen främjar regleringen av kommunens områdesplanering och byggnadsväsende.

Närings-, trafik- och miljöcentralen ska övervaka att ärenden som har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå beaktas vid planläggningen, byggandet och annan områdesanvändning. Dessutom sköter närings-, trafik- och miljöcentralen de uppgifter som hör till den enligt 3 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (897/2009).

#### 38 §

##### *Förbud när generalplanen utarbetas*

Byggförbud och åtgärdsbegränsning gäller högst fem år. Är planläggningen oavslutad, kan kommunen förlänga tiden med högst fem år och av särskilda skäl därefter med ytterligare högst fem år.

#### 42 §

##### *Generalplanens rättsverkningar för annan planering och för myndigheternas verksamhet*

Om generalplanen är uppenbart föråldrad, får detaljplanen av grundad anledning utarbetas eller innehållet i den ändras med avvikelse från det som föreskrivs 1 mom. I så fall ska det emellertid ses till att detaljplanen anpassas till generalplanen som helhet och ska det som föreskrivs i 39 § om kraven på generalplanens innehåll beaktas.

#### 44 §

##### *Användning av generalplanen som grund för bygglov*

Bygglov för uppförande av en byggnad kan trots 137 § 1 mom. beviljas, om det i en generalplan med rättsverkningar särskilt bestäms att planen eller en del av den får användas som grund för beviljande av bygglov. En sådan bestämmelse kan inte gälla ett område där behovet av att styra markanvändningen kräver en detaljplan. En ytterligare förutsättning är att generalplanens styrning av byggandet och annan markanvändning på området är tillräcklig.

Bestämmelser om användning av generalplanen som grund för bygglov på strandområde finns i 72 § och som grund för bygglov för vindkraftverk i 77 a §.

#### 50 §

##### *Detaljplanens syfte*

---

En ändring av en detaljplan kan också utarbetas etappvis.

#### 52 §

##### *Godkännande av detaljplan*

Detaljplanen godkänns av kommunfullmäktige. Fullmäktiges beslutanderätt kan i en instruktion överföras på kommunstyrelsen eller en nämnd.

#### 55 §

##### *Utformningen av detaljplanen*

---

Till detaljplanen hör en beskrivning där den information som behövs för att bedöma planens mål, olika alternativ och deras konsekvenser samt grunderna för lösningarna presenteras.

I detaljplanen ska namnet på gator och andra allmänna områden och numret på kommundelar och kvarter anges. Namnen och numren kan också ändras genom ett separat beslut av kommunen på det sätt som bestäms om kommunens beslutsfattande i kommunallagen.

Närmare bestämmelser om utformningen av detaljplanen, den beskrivning som hör till detaljplanen och om hur uppgifter som ändrats genom ett separat beslut ska antecknas i planen får utfärdas genom förordning av statsrådet.

#### 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.

#### 63 §

##### *Program för deltagande och bedömning*

---

Det som föreskrivs i 1 mom. gäller inte ändringar av detaljplanen som är ringa till sina verkningar.

---

*64 §  
Samråd om programmet för deltagande och bedömning*

*Upphävs.*

*66 §  
Myndigheternas samråd*

---

När det utarbetas en annan plan som gäller ärenden som har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå eller som är viktig med avseende på de statliga myndigheternas genomförandeskyldighet, ska kommunen hålla kontakt med närings-, trafik- och miljöcentralen. Närings-, trafik- och miljöcentralen och kommunen ska samråda i syfte att fastställa de riksomfattande mål, mål på landskapsnivå och övriga centrala mål som ansluter sig till utarbetandet av en sådan plan.

---

*71 a §  
Stora detaljhandelsenheter*

Med en stor detaljhandelsenhet avses i denna lag en detaljhandelsaffär med över 4 000 kvadratmeter våningsyta.

*71 b §  
Särskilda krav på innehållet i en landskaps- och generalplan när det gäller stora detaljhandelsenheter*

---

I en landskapsplan ska det anges den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse. Maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter ska anges med tillräcklig exakthet utanför de områden i landskapsplanen som är avsedda för centrumfunktioner.

*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 tillgängligheten till affärens tjänster.

---

*71 e §  
Detaljplanebestämmelser som gäller detaljhandeln*

*Upphävs.*

*73 §  
Särskilda krav på innehållet i en general- och detaljplan som gäller fritidsbebyggelse på strandområden*

---

När en plan utarbetas för ett område som inbegriper ett befintligt byområde, tillämpas inte det som föreskrivs i 1 mom. 3 punkten i byområdet, under förutsättning att det beaktas att det finns tillräckligt med områden som lämpar sig för rekreation.

---

77 §  
*Myndigheternas samråd*

*Upphävs.*

126 a §  
*Tillståndspliktiga åtgärder*

Åtgärdstillstånd enligt 126 § behövs för uppförande eller placering av konstruktioner, anläggningar och anordningar som inte betraktas som byggnader och för ändring av en byggnads exteriör eller utrymmen enligt följande:

---

13) installation eller byggande av solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön.

Om en åtgärd enligt 1 mom. 1–10, 12 eller 13 punkten baserar sig på en plan med rättsverkningar, en gatuplan eller en godkänd vägplan enligt landsvägslagen eller lagen om allmänna vägar (243/1954) behövs det inte åtgärdstillstånd.

I byggnadsordningen får kommunen föreskriva att det i kommunen eller en del av kommunen inte behövs åtgärdstillstånd för en i 1 mom. 1–10, 12 eller 13 punkten avsedd åtgärd som kan betraktas som ringa.

128 §  
*Tillstånd för miljöåtgärder*

Sådant jordbyggnadsarbete och sådan trädfällning eller någon annan härmed jämförbar åtgärd som förändrar landskapet får inte vidtas utan tillstånd (åtgärdsbegränsning)

- 1) på ett detaljplaneområde,
  - 2) på ett stranddetaljplaneområde, om så bestäms i stranddetaljplanen,
  - 3) på ett generalplaneområde, om så bestäms i generalplanen, med undantag för trädfällning på ett område som har anvisats som jord- och skogsbruksdominerat område i generalplanen, eller
  - 4) på ett område där byggförbud enligt 53 § för utarbetande av detaljplan gäller eller beträffande vilket så har bestämts för utarbetande av generalplan eller ändring av generalplanen.
- 

129 a §  
*Bestämmelser i en byggnadsordning om ändring av en fritidsbostads användningsändamål*

Kommunen kan i byggnadsordningen ange områden där och villkor för när det inte krävs ett undantagsbeslut eller avgörande som gäller planeringsbehov innan bygglov kan beviljas då en fritidsbostad ska ändras så att den tas i bruk för permanent boende.

En bestämmelse i en byggnadsordning kan gälla områden där en ändring av användningsändamålet inte har några betydande skadliga miljökonsekvenser eller andra betydande och skadliga konsekvenser.

### 137 §

#### *Särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering*

Utöver vad som annars bestäms om förutsättningarna för bygglov, förutsätter beviljande av bygglov på ett område enligt 16 § i behov av planering och för vilket detaljplan inte har godkänts att byggandet

- 1) inte förorsakar olägenheter med tanke på detaljplanläggningen, generalplanläggningen eller annan reglering av områdesanvändningen,
- 2) är lämpligt med tanke på byggandet av samhällstekniska nät och trafikleder samt trafiksäkerheten och tillgängligheten till tjänster, och
- 3) är lämpligt med tanke på landskapet och inte försvårar bevarandet av särskilda natur- eller kulturmiljövärden eller tillgodoseendet av rekreationsbehoven.

Trots 1 mom. får en ekonomibyggnad som hör till en redan befintlig bostad eller lantgård uppföras, liksom en byggnad som behövs för bedrivande av jord- och skogsbruk och som hör till ett redan befintligt landsbygdsföretag. Trots 1 mom. kan bygglov beviljas också för renovering av en byggnad eller mindre utvidgning av ett bostadshus.

---

### 137 a §

#### *Områdesvisa beslut om särskilda förutsättningar för bygglov på områden i behov av planering*

Om det för ett byområde eller något annat landsbygdsområde finns en generalplan med rättsverkningar som är i kraft, kan kommunen besluta om huruvida det finns sådana särskilda förutsättningar för bygglov som det föreskrivs om i 137 § 1 mom. för flera än en byggplats samtidigt. Ett sådant beslut kan fattas för ett område som i en generalplan med rättsverkningar har anvisats som byområde eller område som annars är lämpligt för byggande. Beslutet kan gälla i högst tio år.

Områdesvisa beslut får inte leda till byggande som har betydande konsekvenser eller medföra betydande skadliga miljökonsekvenser eller andra betydande och skadliga konsekvenser.

När ett områdesvist beslut fattas ska bestämmelserna om förfarandet vid undantag i 173 och 174 § iakttas vid hörandet av dem som saken gäller och av myndigheterna samt i beslutet och vid meddelande om beslutet.

### 179 §

#### *Förordnande för fullgörande av gatuhållningsskyldigheten*

*Upphävs.*

### 191 §

#### *Besvärsrätt i fråga om beslut som gäller godkännande av planer och byggnadsordningar*

Utöver vad som bestäms om besvärsrätt i 137 § i kommunallagen, har myndigheterna i ärenden som hör till deras verksamhetsområde rätt att överklaga ett beslut som gäller godkännande av en plan eller en byggnadsordning. Besvärsrätt tillkommer också förbund på landskapsnivå och kommuner för vars område byggnadsordningen eller den markanvändning som anges i planen har konsekvenser.

---

### 192 §

#### *Besvärsrätt i fråga om beslut om bygglov och åtgärdsstillstånd samt om tillstånd för miljöåtgärder och rivningslov*

---

Besvär rätt i fråga om beslut som gäller tillstånd för miljöåtgärder och rivningslov för en byggnad har

- 1) den vars rätt, skyldighet eller fördel beslutet direkt påverkar,
- 2) kommunmedlemmarna, samt
- 3) kommunen och en grannkommun vars markanvändningsplanering beslutet påverkar.

Besvär rätt i fråga om ett beslut om rivning av en byggnad har även närings-, trafik- och miljöcentralen, om byggnaden är av nationell betydelse eller betydelse för landskapet. Om byggande enligt bygglovet innebär att en sådan byggnad av nationell betydelse eller betydelse för landskapet som det krävs rivningslov för rivs, har även närings-, trafik- och miljöcentralen besvär rätt i fråga om bygglovet.

### 193 §

#### *Besvär rätt i fråga om undantagsbeslut och avgöranden som gäller planeringsbehov*

Besvär rätt i fråga om ett undantagsbeslut och ett beslut enligt 137 och 137 a § om ett avgörande som gäller planeringsbehov har

- 1) ägaren och innehavaren av ett invid eller mittemot beläget område,
- 2) ägaren och innehavaren av en sådan fastighet vars bebyggande eller användning i annat syfte beslutet i väsentlig mån kan påverka,
- 3) den på vars boende, arbete eller övriga förhållanden projektet kan ha en betydande verkan,
- 4) den vars rätt, skyldighet eller fördel beslutet direkt påverkar,
- 5) kommunen och en grannkommun vars markanvändningsplanering beslutet påverkar,
- 6) inom det geografiska område där den är verksam, en sådan registrerad förening vars syfte är att främja natur- eller miljövård eller skydd av kulturvärden eller att annars påverka livsmiljöns kvalitet, samt
- 7) en myndighet i ärenden som hör till dess verksamhetsområde.

---

Denna lag träder i kraft den xx xxx 20xx.

På planer som har trätt i kraft före denna lags ikraftträdande tillämpas den 128 § som gällde vid lagens ikraftträdande.

På landskaps- och generalplaner som har varit framlagda som förslag före denna lags ikraftträdande tillämpas den 71 b och 71 c § som gällde vid lagens ikraftträdande.