

Miljöutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (RP 114/2015 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöråd Susanna Wähä, miljöministeriet
- förvaltningsråd Riitta Mutikainen, högsta förvaltningsdomstolen
- landskapsdirektör Mika Riipi, Lapplands förbund
- direktör Ritva Laine, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att markanvändnings- och bygglagen ändras så att landskapsplaner och kommunernas gemensamma generalplaner inte längre behöver föras till miljöministeriet för fastställelse.

Syftet med propositionen är att framhäva landskapsförbundens autonoma roll i planeringen av markanvändningen och att förkorta processen för beslutsfattande och ändringssökande vid landskapsplanläggningen och kommunernas gemensamma generalplanering. Målet är att klargöra behörighetsfördelningen mellan staten och landskapen när en plan utarbetas i samband med den översiktliga planeringen.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2016.

Betänkande MiUB 2/2015 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Ändringarna i propositionen har två huvudsakliga syften: att utveckla myndighetssamarbetet och tydligare fördela behörigheten mellan staten och landskapen inom den översiktliga planeringen plus korta ner den anknytande beslutsprocessen och överklagandet.

En slutsats av utvärderingen av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar var att landskapsplaner aktivt har upprättats och att landskapsplaneringen i huvudsak har fullgjort sin uppgift i fråga om regional och innehållsmässig omfattning. Men förfarandet för att fastställa landskapsplaner har upplevts som problematiskt eftersom det leder till att planprocessen, som också i övrigt är lång, ytterligare drar ut på tiden. Vidare anses det att fastställelseförfarandet kan åsidosätta beslutsfattandet på landskapsnivå, som bygger på kommunal demokrati. Det har ansetts finnas förbättringsbehov när det gäller att se till att utredningar och konsekvensbedömningar är tillräckligt omfattande och rätt inriktade, i rätt tid avgöra vilka utredningsbehov det finns och få klarhet i utredningsmaterialet.¹

I propositionen föreslås det att markanvändnings- och bygglagen ändras så att landskapsplaner och kommunernas gemensamma generalplaner inte längre behöver föras till miljöministeriet för fastställelse. Utskottet anser att planprocessen snabbas upp om fastställelseförfarandet slopas. Men det kan ses som ännu mer väsentligt att ändringen bidrar till att processen för växelverkan mer koncentrerat infaller i en tidigare planeringsfas. Målet för en verkningsfull växelverkan har ansetts vara att de centrala myndigheterna och andra berörda aktivt är med från början och att konflikter inom markanvändningen effektivare avgörs redan under loppet av planläggningsprocessen.

Syftet är att genomföra detta på så sätt att landskapsförbundet har det samlade ansvaret för landskapsplaneprocessen. Landskapsförbundet har också till uppgift att se till att samråd ordnas mellan olika ministerier och närings-, trafik- och miljöcentralerna för att utforma de rikstäckande målen och andra viktiga mål för utarbetandet av planen. På så sätt kan till exempel ministerierna lyfta fram sin syn på de rikstäckande aspekterna redan i början av planläggningen. När fastställelseförfarandet slopas och behandlingen av anknytande besvär överförs från miljöministeriet till förvaltningsdomstolen kommer ministeriet sannolikt att få bättre möjligheter att kraftigare betona sina egna synpunkter vid samrådet, då ministeriet inte behöver ta hänsyn till eventuella misstanke om jäv i behandlingen av besvär eller i fastställelseförfarandet. Det har setts som problematiskt att ministeriet dels behandlar besvär, dels fastställer planer.

Det blir alltså mer framförhållning och växelverkan i förfarandet. Landskapsförbunden kommer att kunna utveckla den översiktliga planeringen i en riktning som bäst tjänar landskapets särdrag och regionernas specifika egenskaper. Utskottet framhåller att ändringen sammantaget kräver att de nya rutinerna förankras. När fastställelseförfarandet slopas blir landskapets ansvar mer fram-

¹ Alternativ till förfarandet med att fastställa landskapsplaner, Auvo Haapanala. Miljöministeriets rapporter 1/2015.

Betänkande MiUB 2/2015 rd

trädande när det gäller att se till att innehållet i landskapsplanen och det anknyttande förfarandet är lagliga. Utskottet vill understryka att ändringen inte påverkar kraven på innehåll i planen.

Härefter kommer statens allmänna styrning av områdesanvändningen, rådgivningen och växelverkan att fokusera på aspekter som har riksomfattande betydelse i områdesplaneringen. De här aspekterna berörs i allt väsentligt av statsrådets principbeslut om riksomfattande mål för områdeanvändningen. Målen konkretiseras i landskapens planering och i de olika statliga myndigheternas verksamhet. När fastställelseförfarandet, alltså efterkontrollen, slopas betyder det att landskapens ansvar framhävs i landskapsplaneringen när det gäller att enligt 24 § i markanvändnings- och bygglagen se till att de riksomfattande målen för områdesanvändning beaktas och främjas. Utskottet framhåller också att samarbete spelar en viktig roll när innehållet i och beaktandet och främjandet av de riksomfattande målen för områdesanvändning utvecklas. Miljöministeriet ska fortfarande ha hand om beredningen av de riksomfattande målen för områdesanvändning i samverkan med andra myndigheter enligt 23 § i markanvändnings- och bygglagen.

Den pågående reformen i fråga om självstyrande områden kommer att påverka organiseringen av uppgifterna att planera markanvändningen enligt propositionen. De självstyrande områdena kommer enligt förslaget att ta över social- och hälsovården men också bland annat landskapsförbundens uppgifter och närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter inom regional utveckling.

När fastställelseförfarandet slopas kommer det inte längre att finnas någon grund för den exceptionella besvärsvägen och överklagandet i första instans kommer att ske i förvaltningsdomstolarna. Arbetsbördan i förvaltningsdomstolarna kommer oundvikligen att öka när behandlingen av besvär överförs dit från ministeriet. Landskapsplaner överklagas inte kvantitativt sett mycket, men besvaren är ofta omfattande och kräver bred expertis. Utskottet lyfter fram att förvaltningsdomstolarna bör få de resurser de behöver för att smidigt kunna behandla besvär.

Slutligen vill utskottet understryka att det i dagens ekonomiska läge är viktigt att sörja för en effektiv användning av den hittillsvarande arbetsinsatsen för fastställelseförfarandet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 114/2015 rd utan ändringar.

Helsingfors 2.12.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv (delvis)
medlem Tiina Elovaara saf

Betänkande MiUB 2/2015 rd

medlem Petri Honkonen cent
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Kai Mykkänen saml
medlem Riitta Myller sd (delvis)
medlem Martti Mölsä saf (delvis)
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
ersättare Sanna Marin sd (delvis)
ersättare Arto Pirttilahti cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Betänkande MiUB 2/2015 rd

RESERVATION 1

Motivering

I proposition RP 114/2015 rd föreslås det att markanvändnings- och bygglagen ändras så att landskapsplaner och kommunernas gemensamma generalplaner inte längre behöver föras till miljöministeriet för fastställelse. Regeringen motiverar sitt förslag med att det bidrar till att avveckla byråkrati.

Genom att fastställa landskapsplaner kontrollerar miljöministeriet att de är lagliga och att de riksomfattande målen för områdesanvändningen fullföljs. Fastställelseförfarandet har fungerat bra och den anknytande byråkratin har varit liten. Ministeriet har årligen behandlat fyra planer i genomsnitt enligt det här förfarandet.

Fastställelsen har garanterat att planerna håller hög standard och är lagliga, förenliga med målen för markanvändningen och samordnade i hela landet. Ministeriet har utövat sin makt på ett mycket moderat sätt. Av 36 ändringar som ministeriet gjort i planerna har 30 fortsatt att gälla efter behandling i högsta förvaltningsdomstolen. Också planläggarna har varit nöjda: enligt en rapport från miljöministeriet vill 80 procent av planläggarna på landskapsförbunden att fastställelseförfarandet ska fortsätta.

Om fastställelseförfarandet på ministeriet slopas finns risken att kvaliteten på planläggningen och tillståndet i miljön blir lidande. Landskapsförbunden kommer själva att kunna besluta om projekt som hittills gallrats ut som olagliga vid fastställelsen. De utgallrade projekten har vanligtvis varit av den typen att de kunnat få stora miljökonsekvenser i och med att de gällt trafik, samhällsstruktur och användning av naturresurser. Myndigheternas arbetsbörda kommer inte att minska väsentligt till följd av att fastställelseförfarandet slopas. Ministeriet och NTM-centralerna kommer att behöva stå till tjänst med konsultering och rådgivning för landskapsförbunden i mycket större utsträckning under planlägningsprocessen.

I sin utredning "Alternativ till förfarandet med att fastställa landskapsplaner" (Miljöministeriets rapporter 1/2015) till miljöministeriet uppger sig Auvo Haapanala inte stödja tanken på att slopa fastställelseförfarandet. Enligt utredningen är det uppenbart att överklagandet kommer att öka om laglighetsövervakningen flyttas över från miljöministeriet till andra aktörer. Behandlingstiderna för besvär på miljöministeriet och i förvaltningsdomstolen tyder på att besvären inte kommer att behandlas snabbare om de flyttas över på förvaltningsdomstolens ansvar. Miljöministeriet är sedan tidigare insatt i landskapen och deras planläggning. Däremot känner förvaltningsdomstolarna inte till landskapsplanläggning eftersom de inte har behandlat ärenden av den typen.

Enligt högsta förvaltningsdomstolen kommer det slopade fastställelseförfarandet också att innebära att den heltäckande övervakningen av innehållet i landskapsplanerna och lagligheten upphör (högsta förvaltningsdomstolens yttrande om propositionen till miljöministeriet). Även om det finns möjlighet att överklaga landskapsplaner hos förvaltningsdomstolen pekar högsta förvaltningsdomstolen på att förvaltningsdomstolens behörighet är begränsad. Med anledning av besvär över ett beslut att godkänna en plan kan domstolen bara ta ställning till om planen är förenlig med

Betänkande MiUB 2/2015 rd

lag och bara på de grunder som anges i besvären. Planen vinner laga kraft även om den strider mot lag eller de riksomfattande målen för markanvändningen men inte överklagas, eller om den som överklagar den inte har tillräcklig expertis för att lägga fram rätt motivering.

Regeringens förslag är en del av ett paket där de andra delarna fortfarande inte är avgjorda. Landskapen kommer att bli självstyrande social- och hälsovårdsområden. Hur de styrande organen kommer att väljas är ännu inte klart. Landskapen kanske också tar över andra uppgifter som regeringen ännu inte fattat principbeslut om, åtminstone inget offentligt beslut. Det är heller inte känt om de självstyrande landskapen kommer att ta över NTM-centralernas och regionförvaltningsmyndigheternas uppgifter eller om det över huvud taget kommer att finnas statliga miljömyndigheter som övervakar den regionala nivån och som landskapspolitikerna kan diskutera med när planerna förbereds.

Propositionen kommer att leda till sämre kvalitet och laglighetsövervakning i fråga om planerna. Eftersom regeringen också har aviserat att den kommer att kringskära rätten att överklaga planer kan ändringarna sammantaget få betydande konsekvenser för laglighetsövervakningen av planer.

Beslutsprocesserna kring landskapsplaner kan bli flexiblare och snabbare också utan att ministeriets rätt att fastställa planerna slopas. Exempelvis kan utlåtandena från andra ministerier eller behandlingen i statsrådet slopas, alternativt kan ett system införas där planer vinner laga kraft till de delar de inte har överklagats.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors 2.12.2015

Satu Hassi gröna
Silvia Modig vänst

Betänkande MiUB 2/2015 rd

RESERVATION 2

Motivering

I proposition RP 114/2015 rd föreslås det att markanvändnings- och bygglagen ändras så att landskapsplaner och kommunernas gemensamma generalplaner inte längre behöver föras till miljöministeriet för fastställelse.

Vi vill lyfta fram att propositionen är behäftad med en rad problem som kommer att inverka på hur systemet fungerar och hur konsekvent olika intressegruppers synpunkter samordnas. Utskottet skrev inte in våra åsikter i betänkandet, så vi lägger fram dem i den här reservationen.

En viktig fråga som lämnas obesvarad är hur de riksomfattande målen och de regionala intressena ska samordnas. Vem ska svara för styrningen av arbetet med planerna när miljöministeriet inte längre är med i bilden? Enligt propositionen ska NTM-centralerna fortfarande på ett allmänt plan övervaka planläggning, byggnation och områdesanvändning i kommunerna. Vi anser att det fortfarande behövs en stark regional styrning och övervakning. Hur det ska ordnas i framtiden när regionförvaltningen reformeras framgår inte av propositionen eller motiveringen.

Ett mål i reformen är att de som deltar i arbetet med planerna ska kunna samverka bättre och växelverka effektivare i en tidigare beredningsfas. Det är en viktig princip och utfallet i praktiken måste noga bevakas. Hur det anknytande hörandet ska ordnas kommer att bero på landskapsförbunden. Det innebär ojämlika villkor för dem som är verksamma i olika regioner. Landskapsförbunden måste få en mer förpliktande skyldighet än vad som anges i propositionen när det gäller hur och när hörandet ska ordnas mellan olika ministerier och NTM-centralerna, så att de olika aktörerna verkligen växelverkar effektivt redan i början av planläggningsprocessen så som det är tänkt.

Regeringsprogrammet innehåller skrivningar om att begränsa besvärprocesserna. I fortsättningen måste det tas hänsyn till att det slopade förfarandet för att fastställa landskapsplaner innebär att besvärsförfarandet i det här sammanhanget inte längre kan begränsas på något sätt alls.

Förslag

Vi föreslår

att ett uttalande godkänns (*Reservationens förslag till uttalande*).

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att måluppfyllelsen bevakas framför allt med avseende på hur de generella miljöskyddsmålen fullföljs och att det vid den fortsatta regionförvaltningsreformen ses till att regionerna har en effektiv myndighet som styr och övervakar planläggningen och att besvärsrätten förblir tillräckligt omfattande.

Betänkande MiUB 2/2015 rd

Helsingfors 2.12.2015

Katja Taimela sd

Nasima Razmyar sd