

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av markanvändnings- och bygglagen och av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att markanvändnings- och bygglagen ändras så att ett perspektiv om att främja konkurrensen inkluderas i målen för områdesplaneringen och i konsekvensbedömningen av planer på alla plannivåer och i bestämmelsen om bedömning av behovet av detaljplan.

I markanvändnings- och bygglagstiftningen saknas det en uttrycklig bestämmelse om utövande av markpolitik i kommunen. Särskilt för att främja konkurrensen inom handeln och bostadsbyggandet och för att trygga ett tillräckligt tomtutbud i växande stadsregioner föreslås det att markanvändnings- och bygglagen kompletteras med en bestämmelse om att kommunen ska utöva en sådan markpolitik som utvecklandet av samhällen förutsätter. Propositionen syftar till att främja en aktiv markpolitik i kommunerna utan att ingripa i kommunernas prövningsrätt när det gäller att använda olika markpolitiska metoder.

Dessutom är syftet att precisera och tydliggöra riktandet av utredningar och konsekvensbedömningar vid utarbetandet av planer. Det föreslås att utredningarna koncentre-

ras på faktorer som är centrala för planlösningen och att man undviker överlappande utredningar på olika plannivåer. Syftet med förslaget är att göra planläggningen smidigare, att effektivera resursanvändningen och att minska antalet besvär.

När det gäller ändringssökande i beslut som kommunens byggnadstillsynsmyndighet meddelat i ärenden som gäller administrativa tvångsmedel föreslås att man tar i bruk besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen.

Bestämmelserna om placering av stora detaljhandelsenheter reviderades genom en lagändring som trädde i kraft den 15 april 2011. Affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme ska enligt ikraftträdandebestämmelsen i den lagen om ändring av markanvändnings- och bygglagen omfattas av regleringen för stora detaljhandelsenheter från och med den 15 april 2015. I propositionen föreslås att tidpunkten för ikraftträdande skjuts upp med två år till den 15 april 2017.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
Beaktande av konkurrens i markanvändnings- och bygglagen	4
Riksomfattande mål för områdesanvändningen	4
Krav på planernas innehåll	4
Utredning av konsekvenserna när planer utarbetas	5
Markpolitik som kommunens uppgift	5
Ändringsökande i beslut om föreläggande av vite och tvångsutförande	6
Affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme	6
2.2 Bedömning av nuläget	6
Främjande av konkurrens i planläggningen	6
Kommunens markpolitik	9
Utredning av konsekvenserna när planer utarbetas	10
Ändringsökande vid förvaltningstvångsärende.....	10
Affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme	10
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	10
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	11
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	13
DETALJMOTIVERING	14
1 LAGFÖRSLAG	14
1.1 Markanvändnings- och bygglagen	14
1.2 Lagen om ändring av markanvändnings- och bygglagen.....	16
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	16
3 IKRAFTTRÄDANDE	16
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSORDNING	16
LAGFÖRSLAG	18
Lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen.....	18
Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen	19
PARALLELLEXT	20
Lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen.....	20
Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen	22

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering konstaterades det att genuin konkurrens skapas genom konkurrenspolitiska medel som säkerställer lika konkurrensförhållanden för olika stora företag samt en fungerande marknad som främjar konsumenternas intressen. Konkurrensneutraliteten tas upp också på andra ställen i regeringsprogrammet. Enligt det strukturpolitiska programmet som regeringen godkände den 29 augusti 2013 ska produktionspotentialen för ekonomin och omfördelningen av resurserna stärkas bland annat genom att främja sund konkurrens och minska regleringen av näringsverksamheten. Den totala ekonomins produktivitet samt förnyelse och konkurrensförmåga kan främjas med åtgärder som riktas till bland annat regleringen av ramar för marknaden och produktionen. Det är enligt programmet viktigt att skapa strukturer som främjar uppkomsten av ny företagsverksamhet och som stöder tillväxten.

Enligt regeringens beslut den 29 november 2013 om genomförandet av det strukturpolitiska programmet ska ett perspektiv om att främja en fungerande konkurrens inkluderas i bestämmelserna om planläggning i markanvändnings- och bygglagen. I lagändringen beaktas förutsättningarna för planeringssituationen samt styrmålet för planerna och planernas noggrannhet. Lagändringen får inte äventyra en enhetlig samhällsstruktur eller öka kostnaderna för den kommunala ekonomin. För att främja tomtproduktionen och konkurrensen inom handeln och bostadsbyggandet föreskrivs att utövande av markpolitik är en uppgift som ankommer kommunen.

I samma program förpliktigade regeringen även ministerierna att verkställa ett program för sund konkurrens, som regeringen fattade beslut om att utarbeta den 22 mars 2012. Enligt programmet för sund konkurrens ska man genom kommunernas markpolitik, tomtutbud och planläggningspraxis påverka

bland annat förutsättningarna för en sund konkurrens på sådana servicemarknader där placeringen är en styrande faktor för konsumenternas val, exempelvis inom dagligvaruhandeln. Enligt programmet ska markanvändnings- och bygglagen reformeras så att också konkurrens- och näringslivspolitiska perspektiv beaktas i planläggningen. Samtidigt vill man dock trygga en enhetlig samhällsstruktur också i fortsättningen, och därför står centerområden i fokus för placeringen även i framtiden.

Den markpolitik som kommunen utövar har stor betydelse för kommunens tomtproduktion, genomförandet av planer och kommunens ekonomi. För att förtydliga den lagstadgade ställningen för kommunens markpolitik ska markanvändnings- och bygglagen enligt förslaget kompletteras med en allmän beskrivning av markpolitiken i kommunen samt en allmän behörighetsbestämmelse om markpolitik. Gällande lagstiftning omfattar bestämmelser om kommunens utbud av metoder när det gäller markförvärv och genomförandet av planer, så det är inte fråga om en ny uppgift som anvisas kommunerna. Målet är bland annat att främja en tillräcklig och mångsidig tomtproduktion i kommuner med växande befolkningssmängd samt kostnadseffektivt samhällsbyggande i avfolkningsskommuner.

Propositionen betonar att skyldigheten att utreda konsekvenserna av en plan ska riktas mot de betydande konsekvenserna av planen och de undersöknings- och utredningsbehov som konsekvenserna lyfter fram. Målet är att undvika alltför detaljerade och överlappande utredningar på olika plannivåer för att pådriva planläggningen och minska antalet besvär baserade på otillräcklig utredning.

För ändringssökande som gäller förvaltningstvångsärenden vid kommunens byggnadstillsynsmyndighet föreslås att man tar i bruk besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen.

Markanvändnings- och bygglagsbestämmelserna om placeringen av stora detaljhandelsenheter reformerades genom en lagändring (319/2011) som trädde i kraft den 15 april 2011. Genom reformen ska affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme enligt ikraftträdandebestämmelsen i reformen omfattas av regleringen för stora detaljhandelsenheter från och med den 15 april 2015. Målet med propositionen är att skjuta upp tidpunkten för ikraftträdande med två år till den 15 april 2017.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Beaktande av konkurrens i markanvändnings- och bygglagen

Målet med markanvändnings- och bygglagen är att reglera områdesanvändningen och byggandet för att skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och främja en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling. Målet för områdesplaneringen är enligt lagen att utgående från en interaktiv planering och tillräcklig bedömning av konsekvenserna främja bland annat en ekonomisk samhällsstruktur och områdesanvändning, näringslivets verksamhetsbetingelser, tillgången till service och ändamålsenliga trafikarrangemang.

Planläggningen regleras av de allmänna målen för områdesplaneringen enligt 5 § i markanvändnings- och bygglagen, de riksomfattande målen för områdesanvändningen (22 - 24 §) samt innehållskraven i planerna (28 §, 39 § och 54 §).

Riksomfattande mål för områdesanvändningen

Statsrådet godkände de riksomfattande målen för områdesanvändningen baserade på markanvändnings- och bygglagen år 2000. Beslutet reviderades 13.11.2008 till de delar som gäller innehållet i målen. De riksomfattande målen för områdesanvändningen utgör en del av markanvändnings- och bygglagens

system för områdesplaneringen, och målen ska beaktas när en landskapsplan utarbetas. De viktigaste riksomfattande målen för områdesanvändningen med tanke på styrning av handeln gäller utveckling av samhällsstrukturen, placering av stora detaljhandelsenheter och målen för näringslivets verksamhetsbetingelser. Enligt de riksomfattande målen för områdesanvändningen får nya märkbara områden för bostäder, arbetsplatser och serviceverksamhet inte placeras utanför den befintliga samhällsstrukturen. Stora detaljhandelsenheter ska placeras så att de stödjer samhällsstrukturen. Verksamhetsbetingelserna för näringslivet bör främjas genom att tillräckliga etableringsmöjligheter anvisas för näringslivet. Samtidigt gäller det dock att fästa avseende vid placeringen av funktionerna. Enligt målen ska sådana funktioner i näringslivet som medför rikligt med persontrafik styras till områden innanför den befintliga samhällsstrukturen eller till områden som annars är nära goda kollektivtrafikförbindelser.

Krav på planernas innehåll

En landskapsplan är en översiktlig plan över områdesanvändningen, vars rättsverknningar i första hand riktas till en mer detaljerad planering. När landskapsplanen utarbetas ska de riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktas och målen konkretiseras till principer och områdesreserveringar i planen. Frågor kring områdesanvändningen på landskaps- eller regionalnivå ska i utgångspunkten avgöras i landskapsplanen. Frågor kring markanvändning som ska avgöras i landskapsplanen, som ofta omfattar behov av att bedöma konsekvenserna för konkurrensen i planeringen av områdesanvändningen, är bland annat regionalt betydande områden för handeln inklusive stora detaljhandelsenheter, områden för centrumfunktioner samt nya arbets- och bostadsområden. Målet med generalplaner som utarbetas i kommunerna är att i allmänna drag styra samhällsstrukturen och markanvändningen.

I 28 § om kraven på innehåll i landskapsplaner föreskrivs att det i utarbetandet av landskapsplanen ska fästas särskild vikt vid verksamhetsbetingelserna för näringslivet. I

enlighet med 39 § om generalplaner ska det ordnas verksamhetsbetingelser för näringslivet då generalplaner utarbetas. I den översiktliga planeringen ska konkurrensperspektiven beaktas redan på basis av de gällande innehållskraven om näringslivets verksamhetsbetingelser.

Kommunerna har också möjlighet att utarbeta en gemensam generalplan för styrning i allmänna drag av markanvändningen och för att samordna funktioner. När markanvändnings- och bygglagen utarbetades ansågs gemensamma generalplaner lämpa sig som instrument för samarbete mellan kommunerna speciellt när det gäller att styra lokaliseringen av handeln i stadsregioner (RP 101/1998 rd).

För den detaljerade regleringen av områdesanvändningen och för byggande och utveckling av områden utarbetas en detaljplan, vars syfte är att anvisa behövliga områden för olika ändamål och att styra byggandet och annan markanvändning i enlighet med bland annat lokala förhållanden. Enligt kraven på detaljplanens innehåll ska detaljplanen skapa förutsättningar för den regionala tillgången till service i enlighet med 54 § 2 mom. Om det utarbetas en detaljplan för ett område där det inte finns någon generalplan med rättsverkningar, ska vid utarbetandet av detaljplanen i tillämpliga delar beaktas även vad som bestäms om kraven på generalplanens innehåll. Enligt detaljmotiveringarna i regeringens proposition (RP 101/1998 rd) ska man fästa vikt vid tillgången till service också utanför detaljplaneområdet. De centrala innehållskraven i planerna med tanke på den regionala tillgången till service, exempelvis i fråga om planering av servicenät inom handeln och styrning av stora detaljhandelsenheter, gäller region- och samhällsstruktur, trafik, tillgång till service samt verksamhetsbetingelser för näringslivet.

Utredning av konsekvenserna när planer utarbetas

En plan ska enligt MarkByggL 9 § basera sig på tillräckliga undersökningar och utredningar. När en plan utarbetas ska miljökonsekvenserna, inklusive de samhällsekonomiska, sociala, kulturella och övriga conse-

kvenserna, av planen och av undersökta alternativ utredas i nödvändig omfattning. Utredningarna ska omfatta hela det område där planen kan tänkas ha väsentliga konsekvenser.

Att rikta utredningar och konsekvensbedömningar till det aktuella planeringsuppdraget är viktigt när det gäller att fördela resurser på rätt sätt. Den här aspekten kan accentueras om MarkByggL 9 § formuleras på så sätt att man betonar att planer ska grunda sig på god planering och sådana utredningar och konsekvensbedömningar som planeringen förutsätter. Att förbättra riktandet av utredningar och konsekvensbedömningar i samband med planer hör också ihop med en utveckling av verksamhetsmetoderna vid planläggningen och myndighetssamarbetet.

Markpolitik som kommunens uppgift

Kommunerna förfogar över det utbud av markpolitiska metoder som lagstiftningen erbjuder. Utöver frivilligt markförvärv har kommunerna sedan tidigare haft möjlighet att, enligt förutsättningarna i den aktuella lagstiftningen, förvärva mark genom att utöva förköpsrätt och lösa in mark. Markanvändningsavtal mellan kommun och markägare används vid detaljplanering av mark som kommunen inte äger. Markanvändningsavtal fungerar väl när det gäller att komma överens om planläggningen och att dela på kostnaderna för utarbetandet av en plan, speciellt vid planeändringar och kompletterande planläggning. I utvecklingsområden utsedda av kommunen kan man tillämpa i lagen föreskrivna specialarrangemang och ta ut en utvecklingsavgift av markägaren som står i förhållande till den nytta som markägaren får av planen. För att främja genomförandet av en detaljplan har kommunen möjlighet att använda sig av bygguppmaning eller besluta om höjd fastighetsskatt för obebbyggda byggplatser. Det har under senare år blivit vanligare att kommuner utarbetar markpolitiska program för att stöda kommunens markpolitik och dra upp riktlinjer för användningen av markpolitiska metoder.

Det finns stora variationer i omständigheterna för kommunernas markanvändning och i kommunernas utvecklingsutsikter. Kraven

på kommunerna växer alltmer, bland annat på grund av konjunkturväxlingar i ekonomin, flyttrörelsen till tillväxtcentra, att utbud och efterfrågan på arbetskraft inte möts, den åldrande befolkningen och speciellt barnfamiljernas behov av rymligare bostäder samt värderingar som ansluter sig till kvaliteten i livsmiljön. I tillväxtcentra är utmaningen att upprätthålla ett tillräckligt tomtutbud och att ordna service till invånarna. I avfolkningskommuner är problemet däremot upprätthållandet av boendeförhållanden och service. Lämpliga åtgärder för markpolitiken ska väljas utgående från lokala förhållanden.

Genom en aktiv markpolitik kan kommunen upprätthålla ett tillräckligt tomtutbud för bostads- och arbetsplatsbyggandet i fråga om kvalitet och kvantitet, svara på företagets utrymmesbehov samt trygga en jämlik behandling av markägare. Kommunen kan genom markpolitiska åtgärder säkra att planerade tomter, utbyggd kommunalteknik, gatunätet samt skolor och daghem tas i bruk i tid och kostnadseffektivt. Genom att överlåta tomter så att det motsvarar efterfrågan kan kommunen påverka att tomtpriserna hålls på en rimlig nivå. Ett tillräckligt och mångsidigt tomtutbud främjar också konkurrensen inom bostadsbyggandet och i branscherna inom näringslivet.

Ändringssökande i beslut om föreläggande av vite och tvångsutförande

Om ägaren eller innehavaren av en fastighet försummar sina skyldigheter kan kommunens byggnadstillsynsmyndighet i enlighet med 182 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen ålägga den som tredska att inom utsatt tid rätta till det som gjorts eller försummats. Ett förbud eller förordnande som myndigheten utfärdat kan förenas med vite eller hot om att den åtgärd som inte vidtagits utförs på den försumliges bekostnad. Förvaltningstvång ska användas när det gäller exempelvis byggande utan tillstånd. Förvaltningstvång ska också användas om ägaren av en fastighet försummar sin skyldighet att underhålla fastigheten enligt 166 § i markanvändnings- och bygglagen.

Affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme

Markanvändnings- och bygglagsbestämmelserna om placeringen av stora detaljhandelsenheter reformerades genom en lagändring (319/2011) som trädde i kraft den 15 april 2011. Med affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme avses enligt detaljmotiveringen i en regeringsproposition (RP 101/1998 rd) affärer som kännetecknas av stora produkter som kräver mycket utrymme, exempelvis bilar, möbler och byggmaterial och som måste ha goda trafikförbindelser. Miljöministeriet har år 2000 gett en rekommendation om tolkningen av affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme. Enligt ikraftträdandebestämmelsen i lag 319/2011 ska affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme omfattas av regleringen för stora detaljhandelsenheter från och med den 15 april 2015.

2.2 Bedömning av nuläget

Främjande av konkurrens i planläggningen

Miljöministeriets rapport av arbetsgruppen för handel och konkurrens (MMrap 26/2007) betonar att främjandet av konkurrens i samband med planläggning är en mångdimensionerad fråga som är svår att greppa för dem som deltar i planläggningen. Att sörja för näringslivets verksamhetsbetingelser ingår i såväl markanvändnings- och bygglagens mål för planering av områdesanvändningen som i kraven på innehåll i landskaps- och generalplaner. Frågan om hur det även inbegriper främjandet av konkurrens är dock oklar. Att främja konkurrensen är i första hand en uppgift för de myndigheter i kommunen och landskapsförbunden som ansvarar för planläggningen. Myndigheter som utarbetar planer ska se till att man i planläggningsprocessen, utöver aktörer som redan är verksamma i branschen, även beaktar förutsättningarna för nya aktörer att etablera sig. I dag saknas det en dylik regional myndighet vars uppgift är att sörja för att konkurrensfrågor beaktas i utarbetandet av planer. Eftersom planläggning är en lagstadgad myndighetsuppgift sträcker sig inte heller konkurrens- och kon-

sumentverkets befogenheter enligt konkurrenslagen till dem.

Arbetsgruppen lade i sin rapport fram rekommendationer för fortsatta åtgärder. Målet med rekommendationerna är att bättre än i dag inkludera konkurrensperspektivet i utarbetandet av planer. Det finns enligt rapporten ett behov av att utreda om målet att främja konkurrensen ska skrivas in i markanvändnings- och bygglagen specifikt. Det är enligt rapporten också skäl att i revideringen av de riksomfattande målen för områdesanvändningen (RMO) utreda möjligheterna att inkludera trygghet av konkurrensförutsättningarna i målen.

Marknaden för dagligvaruhandeln i Finland har huvudsakligen koncentrerats till två aktörer. De två största aktörerna hade år 2012 en sammanlagd marknadsandel på cirka 80 %. Butiksstrukturen i Finland har utvecklat sig i riktning mot en situation där stora enheter dominerar. Enligt statistik för dagligvaruhandeln från år 2013 säljer de största butikerna, det vill säga cirka 30 % av butikerna, 79 % av all dagligvaruförsäljning. I siffror sett står hälften av vårt lands cirka 3 200 butiker för endast 9 % av all försäljning, men dessa små butiker har en större betydelse än sin volym som tillhandahållare av närservice.

Det är för att främja konkurrensen ytterst viktigt att man genom planläggningen skapar möjligheter för utveckling av nya affärsidéer och förutsättningar för nya aktörer att etablera sig. Det är ur konkurrenssynpunkt önskvärt att planlösningarna är flexibla och lämnar olika alternativ för genomförandet. Att ge nya aktörer möjligheter att etablera sig skapar redan i sig konkurrenstryck.

Det har under hela den tid som markanvändnings- och bygglagen varit i kraft funnits specialbestämmelser för stora enheter inom detaljhandeln. För att en stor detaljhandelsenhet av regional betydelse ska kunna placeras i general- eller detaljplanen utanför ett område som i landskapsplanen är avsett för centrumfunktioner krävs det att en sådan reservation har gjorts i landskapsplanen. Detaljhandeln omfattas också av den allmänna principen i 57 § 1 mom. i lagen som gör det möjligt att i detaljplanen utfärda 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 att förhindra eller begränsa skadliga miljökonsekvenser.

Specialbestämmelserna för detaljhandeln i markanvändnings- och bygglagen samlades år 2011 till ett nytt 9 a-kapitel. Enligt bestämmelserna ska man när områden anvisas för stora detaljhandelsenheter i en landskapsplan eller generalplan se till att den planerade markanvändningen inte har några betydande skadliga konsekvenser för de kommersiella tjänsterna i centrumområden eller för utvecklingen av dessa tjänster, att de tjänster som lokaliseras till området i möjligaste mån kan nås med kollektivtrafik och gång-, cykel- och mopedtrafik samt att den planerade markanvändningen främjar möjligheterna att utveckla ett sådant servicenät där avstånden för att utträtta ärenden är skäliga och de skadliga konsekvenserna av trafiken är så ringa som möjligt. I en landskapsplan ska anges den undre gränsen för storleken på stora detaljhandelsenheter av regional betydelse. Maximidimensioneringen av stora detaljhandelsenheter ska anges med tillräcklig exakthet i landskapsplanen.

En stor detaljhandelsenhet ska i första hand förläggas till ett centrumområde, om inte något annat läge är motiverat med hänsyn till affärens art. För att en stor detaljhandelsenhet av regional betydelse ska kunna placeras utanför ett område som i landskapsplanen är avsett för centrumfunktioner krävs det att det område där en sådan enhet avses bli placerad särskilt har anvisats för det ändamålet i landskapsplanen.

Detaljplanen påverkar placeringen på så sätt att stora detaljhandelsenheter 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. Detta gäller också utvidgning eller ändring av en redan befintlig detaljhandelsaffär till en stor detaljhandelsenhet, utvidgning av en stor detaljhandelsenhet samt en sådan koncentration av affärer som till sina verkningar kan jämföras med en stor detaljhandelsenhet. Rättsverkningen i detaljplanen gäller dock inte en sådan utvidgning av en detaljhandels-

affär, av en stor detaljhandelsenhet eller av en koncentration av affärer som inte är betydande. Detaljplanebestämmelserna kan också gälla en detaljhandelsaffärs art och storlek, om detta behövs med tanke på tillgången till handelns tjänster.

I slutsatserna till utvärderingen av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar, publicerad i februari 2014 (Miljön i Finland 1/2014), konstateras att lagändringen om stora detaljhandelsenheter år 2011 har lett till betydande ändringar i utarbetandet av speciellt landskapsplaner. Med beaktande av lagändringens betydelse samt på grund av dess tillsvidare rätt korta giltighetstid kan man ännu inte dra tillförlitliga slutsatser om hur lagen fungerar. Man följer fortlöpande upp vilka effekter bestämmelserna har och hur de fungerar och vidtar åtgärder om problemen blir betydande och målen med lagändringen inte uppfylls när praxisen har etablerats. I utarbetandet av planer och styrningen av planläggningen bör uppmärksamhet fästas vid speciella behov som beror på förhållandena i landskapen (bl.a. Rysslandsturismen).

Tillämpningen av ikraftträdandebestämmelsen när det gäller affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme har orsakat problem vid tolkningen av de rättsverkningar som reserveringar i planen har för den ifrågavarande branschen inom handeln under övergångsperioden och efter det på alla plannivåer.

De enkäter om hur systemet för planering av områdesanvändningen fungerar och som miljöministeriet riktade till sakkunniga inom planering och styrning av områdesanvändning (AKSU 2012), visar att speciellt utredningar kring handelns servicenät upplevs som tämligen problematiska. Styrningen av stora handelsenheter, i synnerhet på regional- och landskapsnivå, betraktas som utmanande. Placeringen av områden för handeln har å andra sidan starkt samband med såväl hantering av samhällsstrukturen som det övriga servicenätet samt till möjligheterna att utveckla olika trafikformer, som också uppfattades som svåra frågor.

Majoriteten av de representanter från näringslivet som deltog i enkäten upplevde att planläggningen begränsar konkurrensen i onödan. I en del av svaren betonades att det

inte finns tillräckligt med eftertraktade driftställen för alla som vill eller att de är reserverade för vissa aktörer redan innan planläggningen officiellt har påbörjats.

Konkurrens- och konsumentverket publicerade i juni 2013 en utredning (2/2013) om konkurrenssituationen i dagligvaruhandeln. Konkurrens- och konsumentverket betonade att många experter ur ett konkurrensperspektiv inom handeln speciellt nämner så kallade planeringsreserveringar som en form av icke-konkurrensmässiga tomtöverlåtelse. Med planeringsreservering avses ett förfarande där kommunen reserverar ett markområde som kommunen äger för ett privat företag redan innan planläggningen inleds. På basis av den kommunenkät som verket genomförde är planeringsreserveringarnas andel när det gäller överlåtelse av affärstomter tämligen liten på det nationella planet, endast cirka ett par procent av alla överlåtelse. I huvudstadsregionen är planeringsreserveringar däremot relativt vanliga, speciellt i stora handelsprojekt. Risken med dem är att betydelsefulla aspekter, i och med att planeringsreserveringen är gjord, i själva verket redan avgjorts innan planläggningen inletts. Verket betonade å andra sidan i sin utredning att problem som möjligtvis anknyter till planeringsreserveringar trots det inte betyder att man ska förbjuda reserveringar eller att tomter alltid ska överlåtas via priskonkurrens. Det handlar snarare om att välja rätt metod och om den situation som en metod används för från fall till fall. Det är viktigt att praxis och kriterier vid beslutsfattandet är tydliga och att de fokuserar på betydelsefulla aspekter med tanke på genomförandet av det aktuella projektet. Parterna ska dessutom vara medvetna om dem och de ska tillämpas jämlikt, konsekvent, öppet och transparent.

I utredningen konstaterades att det regelverk som grundar sig på markanvändnings- och bygglagen inte i tillräckligt hög grad beaktar samhällseliga mål som hänför sig till hur marknaderna fungerar och att konkurrenssynvinkeln av den orsaken hamnat på efterkälken i planeringen och genomförandet av markanvändningen. Om myndighetsprocesserna när det gäller planering betonade utredningen att det finns behov av att fästa större uppmärksamhet än för närvarande vid

konkurrens effekterna och framför allt vid målen för den kommunala planläggningen sett ur ett konkurrensperspektiv.

Kommunens markpolitik

Markanvändnings- och bygglagen samt annan lagstiftning innehåller bestämmelser om de metoder för markpolitik som kommunerna förfogar över. Markanvändnings- och bygglagen föreskriver dock inte specifikt markpolitik som en uppgift som ankommer kommunen och som kommunen har befogenhet i, i motsats till vad fallet är i 20 § i markanvändnings- och bygglagen om områdesplanering samt styrning av och tillsyn över byggandet. Högsta förvaltningsdomstolen har i flera beslut om inlösningstillstånd i kommunerna (t.ex. HFD 2009:92) hänvisat till denna bestämmelse som rättslig grund för kommunernas markpolitik, även om bestämmelsen inte direkt föreskriver om detta.

Tjänsteinnehavare med ansvar för markpolitiken i kommunen fick redogöra för sina erfarenheter av hur den markpolitiska lagstiftningen fungerar i en enkät hösten 2012 (Finlands Kommunförbunds enkät, 127 svar och 42 % av alla kommuner svarade). De som svarade på enkäten ansåg att de vanligaste problemen när det gäller tomtutbudet är den långsamma planläggningen och att kunna bygga på tomter i privat ägo. De som svarade betonade att de största hindren är det höga priset på råmark och avsaknaden av kommunalteknik i ett planlagt område.

Kommunerna skaffar sig i praktiken råmark nästan uteslutande genom frivilliga köp. Genom inlösning av mark får kommunen mark där det behövs, när man inte kommit överens om markförvärv genom frivilligt köp. Kommunerna har endast sällan använt sig av inlösning av råmark som behövs för samhällsbyggandet. Miljöministeriet har under den tid som markanvändnings- och bygglagen varit i kraft beviljat kommunerna två till sex tillstånd årligen för inlösning av råmark som behövs för samhällsbyggande. Inlösningens objekt har oftast utgjorts av markområden som behövs för bostadsbyggande. Det har sedan tidigare funnits begränsningar i det kommunala beslutsfattandet för att an-

vända inlösning vid förvärv av sådan mark som behövs för samhällsbyggande.

Markanvändningsavtal har fått en etablerad ställning som grund för samarbete mellan kommunen och markägare. Ersättningarna i markanvändningsavtalen är inte i allmänhet tillräckliga för att täcka kostnader som kommunen orsakas för byggandet av kommunalteknik och närservice i områden som detaljplaneras för första gången. Kommunens kostnader för ändringar av detaljplanen, som ändrar områdets användningsändamål eller byggrätt, är i allmänhet klart lägre än när man planerar området för första gången. Att förvärva ett bebyggt planändringsområde är sällan ändamålsenligt för kommunen (Markpolitiska verksamhetsprinciper och kommunens ekonomi. Miljöministeriet och Finlands Kommunförbund 2009).

Kommunen kan med hjälp av en bygguppmaning främja genomförandet av otillräckligt utbyggda detaljplaner. Bygguppmaning kan användas för att få tomter i bruk i enlighet med detaljplanen. Tomter som belagts med en bygguppmaning blir i vanliga fall bebyggda utan att kommunen tvingas till inlösning av tomten som är möjlig om tomten inte bebyggs. Fördelen med en bygguppmaning i stället för höjd fastighetsskatt är möjligheten att rikta förfarandet mot avgränsade områden för att få kommunala tjänster i bruk till fullo på målområdena. Förfarandet används sällan i kommunerna. De tjänsteinnehavare som svarade på Kommunförbundets enkät menade att bygguppmaning inte använts i kommunen för att få privatägda tomter för byggande. Situationen är enligt enkäten densamma i både centrum- och kranskommuner.

På grund av den långa byggtiden i detaljplanerade områden går en del av det kommunaltekniska nätets livslängd och investeringar förlorade. Eftersom byggandet i enlighet med planen inte blir av uppstår det dessutom ett byggnadstryck någon annanstans i kommunen vilket leder till att kostnaderna för att bygga kommunaltekniska nät ackumuleras. I ett läge där den offentliga ekonomin är ansträngd finns det sålunda särskilda skäl att främja ibruktagandet av obebyggda tomter.

Kommunen har prövningsrätt när det gäller att använda utbudet av markpolitiska åtgärder. Vissa regeringsprogram har under den tid markanvändnings- och bygglagen varit i kraft uppmanat kommuner att fullt ut använda instrumenten för planläggnings- och markpolitik för att trygga en tillräcklig och högklassig bostadsproduktion till rimligt pris. Staten har främjat kommunernas förvärv av mark genom att bevilja skattefrihet på överlåtelsevinsten för fysiska personer och dödsbon åren 2000 och 2008 samt just nu med anslutning till verkställandet av det strukturpolitiska programmet under tiden 1.10.2013 - 31.12.2014.

Utredning av konsekvenserna när planer utarbetas

En plan ska enligt 9 § i markanvändnings- och bygglagen baseras på tillräckliga undersökningar och utredningar. I utvärderingen av hur lagen fungerar (Miljön i Finland 1/2014) konstaterades att utredningarna och konsekvensbedömningarna har förbättrat förutsättningarna för god planering och kvaliteten på planerna. Att rikta och begränsa dem rätt uppfattades dock fortfarande som problematiskt. De utredningar och bedömningar av konsekvenser som styrande myndigheter förutsätter ansågs generellt sett vara för detaljerade med beaktande av planernas ändamål. Att rikta utredningar och konsekvensbedömningar till det aktuella planeringsuppdraget är viktigt när det gäller att fördela resurser på rätt sätt.

I miljöministeriets utredning om ändringsökande (Ändringsökande i ärenden som omfattas av markanvändnings- och bygglagen, Östra Finlands universitet 2013) framkom det att otillräckliga utredningar var den mest använda av alla besvärsgrunder som hänförde sig till förfarandet. Omkring en femtedel av de besvär som gäller general- och detaljplaner har godkänts de senaste åren. Den klart största delen (77 %) av de förfarandegrunder som besvär över planer godkändes på basis av hade att göra med otillräckliga utredningar.

Ändringsökande vid förvaltningstvångs- ärende

Ägaren eller innehavaren till en fastighet kan i fråga om försummelser eller överträdelser söka ändring i ett beslut som kommunens byggnadstillsynsmyndighet fattat i två skeden: Först när det gäller beslutet om åläggande av skyldighet och efter att försummelser inträffat när det gäller beslutet om utdömande av vite eller hot om tvångsförfarande genom besvär hos förvaltningsdomstolen och vidare hos högsta förvaltningsdomstolen. Det inträffar i praktiken fall där exempelvis ägaren till ett område som äventyrar säkerheten eller förfular miljön använder alla metoder som lagen möjliggör för att förhålla byggnadstillsynsmyndighetens åtgärder att förelägga vite.

Affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme

En förutsättning för att förenhetliga bestämmelserna om att styrningen av detaljhandeln ska omfatta alla branscher inom handeln var att slopa särställningen för specialvaruaffärer som kräver mycket utrymme i styrningen av handeln och att utsträcka planeringsskyldigheten för stora detaljhandelsenheter till att gälla också denna handel.

En utveckling av servicen inom handeln för specialvaror som kräver mycket utrymme har bland annat förutsatt att landskaps- och detaljplaner revideras. Man har försökt motverka den stockning inom planläggningen som orsakats av detta genom en övergångstid som ger kommuner och landskapsförbund tid att revidera planerna. Det är nödvändigt att skjuta upp tidpunkten för ikraftträdande med två år för att ge landskapsförbunden och kommunerna tillräckligt med tid för att utarbeta landskaps-, general- och detaljplaner om specialvaruaffärer som kräver mycket utrymme.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

I enlighet med regeringens beslut om genomförandet av det strukturpolitiska programmet föreslås det i propositionen att ett perspektiv om att främja en fungerande konkurrens inkluderas i bestämmelserna om planläggning i markanvändnings- och bygglagen. Enligt riktlinjerna för programmet för

sund konkurrens som enligt verkställighetsprogrammet ska genomföras föreslås det att det i markanvändnings- och bygglagen, för att främja tomtproduktionen och konkurrensen inom handeln och bostadsbyggandet, också inkluderas en bestämmelse om att utövande av markpolitik är en uppgift som ankommer kommunen.

Det ska inkluderas ett perspektiv om att främja konkurrensen i målen för områdesplaneringen enligt markanvändnings- och bygglagen, i konsekvensbedömningen av planer på alla plannivåer samt i bestämmelserna angående prövning av utarbetande av detaljplaner. I lagändringen beaktas förutsättningarna för planeringssituationen samt styrmålet för planerna och planernas noggrannhet. Det viktiga när det gäller att skapa konkurrens är att det finns ett tillräckligt tomtutbud i kommunerna för att motsvara efterfrågan. Lagändringen får dock inte äventyra en enhetlig samhällsstruktur eller öka kostnaderna för den kommunala ekonomin.

Det saknas en uttrycklig bestämmelse om utövande av markpolitik i kommunen i markanvändnings- och bygglagstiftningen. Det är speciellt för att främja konkurrensen inom handeln och bostadsbyggandet samt för att trygga ett tillräckligt tomtutbud i växande stadsregioner som markanvändnings- och bygglagen kompletteras med en bestämmelse om att kommunen ska bedriva en sådan markpolitik som behövs för att utveckla samhällen.

Målet med propositionen är att inkludera en allmän beskrivning i markanvändnings- och bygglagen om den markpolitik som utövas i kommunerna samt att skriva in utövandet av markpolitik, en uppgift som redan i dag ankommer kommunen, som en uppgift som hör till kommunen och som kommunen har befogenhet i vid sidan av planläggning och byggnadstillsyn. Propositionen innehåller en allmän beskrivning av kommunens markpolitik i enlighet med etablerad rättspraxis, enligt vilken markpolitik består av mål och åtgärder i samband med markförvärv och genomförandet av planer. I förslaget betonas markpolitikens roll som instrument i utvecklingen av samhällen. Målet är ett tillräckligt och mångsidigt tomtutbud för att främja en fungerande konkurrens speciellt

inom handeln och bostadsbyggandet. Propositionen begränsar inte kommunernas prövningsrätt när det gäller att använda olika markpolitiska metoder. Förslaget stöder utövandet av markpolitik i tillväxtcentra och i kommuner med sjunkande befolkningsmängd.

Målet med propositionen är att precisera och tydliggöra riktandet av utredningar och konsekvensbedömningar som ansluter till planläggningen. Utredningar ska enligt förslaget riktas på frågor som är centrala för planlösningen och så att man undviker överlappande utredningar på olika plannivåer.

Målet med propositionen är dessutom att påskynda det förvaltningstvångsförfarande som byggnadstillsynsmyndigheten har till sitt förfogande genom att ta i bruk besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen i frågor som gäller åläggande av skyldighet så som föreskrivet i markanvändnings- och bygglagens 182 § 1 mom. Målet är att påskynda verkställandet av ett förvaltningstvång i situationer där exempelvis ägaren eller innehavaren till en byggnad försummar sin skyldighet att underhålla byggnaden och dess omgivning enligt 166 § i markanvändnings- och bygglagen eller då det är fråga om byggande utan tillstånd.

Tillämpningen av ikraftträdandebestämmelsen när det gäller affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme har orsakat problem vid tolkningen av de rättsverkningar som reserveringar i planen har för den ifrågavarande handeln under övergångsperioden och efter det på alla plannivåer. Kommuner hinner inte till alla delar utarbeta general- och detaljplaner för tiden efter övergångsperioden. Detta kan orsaka problem för aktörer inom handeln och kommunerna. Därför skjuts tidpunkten för ikraftträdande upp med två år till den 15 april 2017.

4 Propositionens konsekvenser

Konsekvensbedömningen av de föreslagna ändringarna fokuserar på bedömning av konsekvenser för företagen och speciellt konsekvenser för konkurrensen.

Konsekvenserna av bestämmelser för att främja konkurrens varierar mellan olika områden. Förslagen som gäller konkurrens

uppskattas öka byggaktiviteten inom handeln och övriga branscher, vilket indirekt förväntas stärka hållbarheten i den offentliga ekonomin. Konkurrensituationen inom bostadsproduktionen kan ha betydande konsekvenser för nationalekonomin och tillgången till arbetskraft, speciellt i metropolområden. Det är dock inte möjligt att genom planläggning lösa rättsförhållanden mellan enskilda aktörer. Bestämmelser i markanvändnings- och bygglagen kan därför endast i begränsad mån främja en effektiv konkurrens. Propositionen har inga konsekvenser för skyldigheten att höra i planlägningsprocessen i frågor som ansluter till företag.

Genom att precisera de utredningar och konsekvensbedömningar som ansluter till utarbetandet av planer kan man effektivisera användningen av resurser för planläggningen, undvika alltför detaljerade och överlappande utredningar samt pådriva planlägningsprocesser genom att i fortsättningen minska antalet besvär baserade på otillräckliga utredningar.

Förslagen har inga direkta konsekvenser för statsbudgeten eller myndigheternas organisationer och personal. Propositionens konsekvenser för myndigheternas verksamhet begränsar sig i väsentlig grad till kommunens myndigheter. Konsekvenserna av planläggningen för konkurrensen kan delvis redan utredas med nuvarande utredningar, och därför ökar inte antalet bakgrundsutredningar som hänför sig till planerna märkbart trots att det skrivs in i förfarandebestämmelserna. Behovet av att utreda konsekvenserna av konkurrensen hör därtill samman med målen för planen och den uppskattning som ska göras under planeringsprocessen om huruvida konsekvenserna när det gäller konkurrensen är i en betydande roll i planen. Genom att beakta konkurrensperspektivet i konsekvensbedömningen av planen kan man främja flexibiliteten i planlösningarna.

Förslaget har inga konsekvenser för arbetsfördelningen mellan kommunerna och staten och det utökar inte kommunernas uppgifter. Kommunerna beslutar också i fortsättningen om användningen av markpolitiska metoder. Eftersom de, förutom för att trygga tomtutbudet och bostadsproduktionen, har betydande konsekvenser med tanke på en balanserad

kommunalekonomi, föreslås att den lagstadgade ställningen för kommunens markpolitiska åtgärder preciseras vid sidan av planering av områdesanvändning och byggnadstillsyn. Kommunen kan via effektiv användning av markpolitiska metoder täcka de kostnader som uppstår för kommunen av att genomföra planläggningen genom den värdestegring på marken som planläggningen leder till.

Den markpolitik som kommunerna utövar och fokuseringen på konkurrens kan ha en effekt på hur kommunerna genomför servicestrukturlösningar och stärka ett bredare anammade av offentliga och öppna konkurrensförfaranden i planlägnings- och markpolitiken. Inkluderandet av markpolitik som kommunens uppgift samt de övriga ändringarna som föreslås kan dessutom påskynda bostadsproduktionen och ha en sänkande effekt på konsumentpriserna.

För konsumenten kan främjandet av konkurrensen exempelvis leda till ett mångsidigt affärs- och bostadsutbud. Det är dock rätt utmanande att bedöma konsekvenserna för handeln, eftersom det är svårt att förutse de enskilda faktorerna som påverkar konsumentens val. De konsekvenser som bestämmelserna har på konsumenter varierar också mellan olika områden, exempelvis beroende på jobb- och övrig samhällsstruktur.

Konsekvenserna för samhällsstrukturen kan på grund av konkurrensituationen i bostadsproduktionen också ha att göra med miljö och byggandet. Propositionen bedöms inte ha övriga betydande miljökonsekvenser. Propositionen uppskattas inte heller ha konsekvenser för olika familjeformer eller kön.

Genom att förlänga övergångsperioden när det gäller affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme möjliggörs en planering och utveckling av handels servicenät på det vis som förutsätts i lagändring 319/2011. En förutsättning för att placera stora detaljhandelsenheter utanför ett område för centrumfunktioner är att området i detaljplanen har anvisats för en stor detaljhandelsenhet. Nuvarande företag kan å andra sidan gynnas i konkurrensen under den förlängda övergångsperioden av att en placering av nya stora affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme utanför områden för centrumfunk-

tioner i allmänhet kräver en ändring av detaljplanen.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid miljöministeriet. Förslagen om bestämmelser för konkurrensfrämjande och markpolitik har behandlats i en workshop med brett deltagande av intressenter den 16 maj 2014.

Utlåtande om förslaget begärdes av över 80 remissinstanser. På basis av utlåtandena omarbetade miljöministeriet regeringspropositionen genom att enligt behov höra andra myndigheter, sakkunniga och intresseorganisationer.

Regeringspropositionen har behandlats av delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning den 21 oktober 2014.

Remissyttranden och hur de har beaktats

Det lämnades in 61 utlåtanden om förslaget till ändring av markanvändnings- och bygglagen och förslaget till ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av markanvändnings- och bygglagen. Utlåtandena gavs av justitieministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Finlands miljöcentral, Närings-, trafik- och miljöcentralerna i Nyland, Södra Österbotten, Egentliga Finland, Tavastland, Lappland, Norra Österbotten, Sydöstra Finland och Mellersta Finland, städerna Åbo, Esbo, Tammerfors, Lahtis, Vasa, Kouvola, Villmanstrand, Vanda och Kervo, kommunerna Lieto, Tusby, Tyrnävä och Hollola, Tavastlands förbund, Mellersta Österbottens förbund, Norra Karelen förbund, Norra Savolax förbund, Kymmenedalens förbund, Södra Österbottens förbund, Nylands förbund, Egentliga Finlands förbund, Norra Österbottens förbund, Lapplands förbund, Kajanalands förbund, Österbottens förbund, Mellersta Finlands förbund, Finlands Kommunförbund, Finsk Handel, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry, Rakenusteollisuus RT ry, Företagarna i Finland, Finlands Fastighetsförbund rf, Fastighets-

ägarna och Byggherrarna i Finland RAKLI rf, Finlands Dagligvaruhandel rf, Ympäristölakiasiantoimisto S. Eskelinen Oy, Finlands naturskyddsförbund rf, Finlands Egnahemsförbund rf, Helsingforsregionens Handelskammare rf, Byggnadsinspektionsföreningen RTY rf, Suomen Arkkitehtiliitto - Finlands Arkitektförbund SAFA rf, Suomen kauppa-keskusyhdistys ry, Lidl Finland Kb, Konsumentforskningscentralen, Fackhandelns Förbund rf och Jord- och skogsbruksproducenternas Centralförbund MTK rf.

Remissinstanserna ansåg överlag att propositionen är nödvändig och att den förtydligar den gällande lagstiftningen och tillämpningen av den. Konkurrens- och konsumentverket och vissa organisationer inom handeln föreslog ändringar i de bestämmelser i markanvändnings- och bygglagen som gäller styrningen av placeringen av stora detaljhandelsenheter. Konsumentförbundet ansåg att det är viktigt att det finns tillräckligt med lämpliga affärstillfällen också för andra än de två största aktörerna inom dagligvaruhandeln. I den fortsatta beredningen av förslaget gick man i enlighet med det strukturpolitiska programmet in för att generellt främja konkurrens inom handeln, men också inom sektorerna för bostadsbyggande. I utlåtandena ansågs att det är nödvändigt att ta fram handledande material om hur konkurrensaspekten ska beaktas i planläggningen. Bland annat Finlands Kommunförbund framhöll i sitt utlåtande att det är nödvändigt att i markanvändnings- och bygglagen ta in bestämmelser om utövandet av markpolitik.

Att tidpunkten för ikraftträdande beträffande affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme skjuts upp ansågs allmänt taget vara bra, men om detta gavs även väldigt varierande ställningstaganden. I NTM-centralernas utlåtanden motsatte sig centralerna en förlängning av övergångsperioden beträffande affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme, medan det i en del utlåtanden krävdes att tidpunkten för ikraftträdande ska förlängas ytterligare från det föreslagna 2017. I den fortsatta beredningen ansågs en tvåårig förlängning av övergångstiden vara tillräcklig.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Markanvändnings- och bygglagen

5 §. Målen för områdesplaneringen. Paragrafen ska enligt förslaget ändras så att målen för områdesplaneringen när det gäller att främja näringslivets verksamhetsbetingelser kompletteras med ett perspektiv om att utveckla en fungerande konkurrens. Att främja näringslivets verksamhetsbetingelser och invånarnas tillgång till service genom planering av områdesanvändningen är fortfarande viktiga mål för områdesplaneringen. Näringslivets verksamhetsbetingelser, exempelvis företagens förutsättningar till placering och tillgång till arbetskraft samt tillgången till service, hör också nära samman med en ekonomiskt fungerande konkurrensmiljö för näringslivet. En fungerande konkurrens kan i det här sammanhanget betyda att branschen präglas av frihet att utöva näringsverksamhet och att det finns flera konkurrerande företag med likvärdiga verksamhetsbetingelser och att det inte finns ogrundade hinder för att etablera sig i branschen, lämna den eller verka inom branschen. Likvärdiga verksamhetsbetingelser innebär bland annat att man inte gynnar större aktörer på mindre aktörers bekostnad utan grund. Med ny aktör i branschen kan avses såväl finska som utländska företag som har beslutat att träda in på en viss marknad eller överväger att träda in på marknaden. Med möjliga nya aktörer avses även företag som redan verkar på marknaden i Finland och som utvidgar sin verksamhet.

Innehållskraven för planerna omfattar redan nu de centrala frågor som ska lösas på respektive plannivå. Det finns begränsningar för beaktandet av konkurrensaspekter i planläggningen eftersom en plan inte löser rättsförhållanden mellan privata aktörer. Det är därmed inte möjligt att trygga en ekonomiskt fungerande konkurrens genom planläggning. Det är dock möjligt att via planläggningen fästa uppmärksamhet vid faktorer som ansluter till planering av markanvändning och som

indirekt påverkar hur konkurrensen fungerar ekonomiskt. Att lägga till ett mål om utveckling av en fungerande konkurrens i en bestämelse som ska tillämpas på alla plannivåer understryker att konkurrensaspekter inom näringslivet ska ha en central roll när det gäller frågor som planläggningen ska främja. Målet med paragrafen är att företag ska anvisas tillräckligt med etableringsplatser i fråga om både kvalitet och kvantitet. Exempelvis ska företag inom handeln anvisas tillräckligt med områden så att det vid sidan av eventuella tilläggsenheter och utvidgningar för nuvarande grupperingar inom handeln också finns tillräckligt med trovärdiga etableringsplatser för nuvarande mindre aktörer och möjliga nya aktörer i branschen. Målet är dessutom att främja flexibla planlösningar som lämnar alternativ för genomförandet.

5 a §. Kommunens markpolitik. Paragrafen ska enligt förslaget innehålla en allmän beskrivning av den markpolitik som utövas av kommunen. Kommunen har till sitt förfogande det utbud av markpolitiska metoder som lagstiftningen erbjuder. Kommuner kan, förutom genom att köpa råmark, förvärva mark genom att utöva sin kommunala förköpsrätt och lösa in mark för samhällsbyggande. Vid planläggning av mark som kommunen inte äger kan kommunen och markägaren ingå ett markanvändningsavtal om genomförandet av planläggningen och planen. För att främja genomförandet av en detaljplan har kommunen möjlighet att använda sig av bygguppmaning eller ta ut höjd fastighetsskatt för obebyggda byggplatser. I utvecklingsområden utsedda av kommunen kan man tillämpa i lagen föreskrivna specialarrangemang och ta ut en utvecklingsavgift av markägaren som står i förhållande till den nytta som markägaren får av planen. Tomtöverlåtelse hör också till en av kommunens markpolitiska uppgifter. Paragrafen ska betona betydelsen av kommunernas markpolitik som instrument i utvecklingen av samhällen.

9 §. Utredning av konsekvenserna när planer utarbetas. Paragrafen ska enligt förslaget

ändras genom en ändring av kravet om att en plan ska basera sig på tillräckliga utredningar. Tillräckliga utredningar har som begrepp orsakat tolkningsproblem, vilket i många fall lett till att man för säkerhets skull gjort alltför detaljerade utredningar i förhållande till typ av plan och planens ändamål. Planen ska i den föreslagna formen basera sig på planering som bedömer de betydande konsekvenserna av planen och undersökningar och utredningar som förutsätts av planeringen. Målet med ändringen är att tydliggöra att utredningsskyldigheten när det gäller konsekvenser ska rikta sig mot de betydande konsekvenserna av planen och de undersöknings- och utredningsbehov som konsekvenserna lyfter fram.

Den bestämmelse som tidigare funnits i 1 § i markanvändnings- och byggförordningen om att beakta planens uppgift och syfte vid utredning av konsekvenserna har i förslaget tagits in i lagen. Det viktiga när man definierar behovet av att utreda konsekvenser och omfattningen av konsekvenserna är den markanvändningslösning som eftersträvas i planen samt typ av plan. Syftet med förslaget är inte att i sig ändra skyldigheten att utreda miljökonsekvenser och andra konsekvenser av områdesanvändning och placering av olika funktioner eftersom kraven på innehåll i planerna hålls oförändrade. Målet är att rikta utredningarna på de frågor som är centrala för den eftersträvide planlösningen och att undvika överlappande utredningar. Målet med förslaget är att i enlighet med principen om planering som preciseras stegvis betona att det i utredningen av konsekvenser räcker med att fokusera på de betydande konsekvenserna av de ärenden som ska avgöras i en plan från fall till fall.

Europaparlamentets och rådets direktiv (2001/42/EG) om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan förutsätter att miljöbedömningen utförs för planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (artikel 3, räckvidd). Den föreslagna formuleringen av paragrafen motsvarar bättre än tidigare kravet i direktivet.

20 §. Kommunens uppgifter. Paragrafens 1 mom. ska enligt förslaget kompletteras så att det också finns nämnt i lag att kommunen förutom att sköta områdesplaneringen samt

styrningen av och tillsynen över byggandet även ska utöva markpolitik på sitt område. Det är inte fråga om en ny uppgift som anvisas kommunerna, utan ett tydliggörande av den lagstadgade ställningen när det gäller en sektor som hört till kommunen sedan tidigare. Målet är samtidigt att främja utövandet av en aktiv markpolitik i kommunerna. Kommunerna bibehåller beslutanderätten när det gäller att använda utbudet av markpolitiska metoder.

51 §. Behovet av att utarbeta detaljplan. Det föreslås att ett nytt 2 mom. fogas till bestämmelsen. När man bedömer behovet av att styra markanvändningen ska man enligt förslaget vid sidan av bostadsproduktionen fästa särskild vikt vid att främja en fungerande konkurrens inom näringslivet. Att beakta främjandet av en fungerande konkurrens inom näringslivet när man bedömer behovet av att utarbeta en detaljplan konkretiserar målen för områdesplaneringen i 5 §. Den föreslagna ändringen ändrar inte karaktären av flexibel norm i gällande lag. En enskild markägare eller verksamhetsidkare har därmed inte rätt till en detaljplan på grunder som anknyter till främjandet av en fungerande konkurrens, utan kommunen bibehåller beslutanderätten att inleda detaljplanering. Att bedöma behovet av att styra markanvändningen genom att också beakta konkurrensperspektiv ålägger därmed kommunen att utarbeta en detaljplan när det förutsätts för att främja en sund konkurrens inom näringslivet. Målet med att betona konkurrensperspektivet är att främja ett tillräckligt och mångsidigt tomtutbud i kommunen samt att förutse och planera kommande tomtbehov. Det är för att genomföra målet viktigt att inledandet av detaljplanering inte endast uppfattas som planläggning av ett nytt område, utan också som utveckling av ett område som redan är detaljplanerat. Därmed tas även möjligheterna att dra nytta av det befintliga byggnadsbeståndet upp till bedömning.

190 §. Sökande av ändring i andra beslut av en myndighet. I ärenden som gäller en i 182 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen avsedd skyldighet och föreläggande och utdömande av vite samt föreläggande av hot om tvångsutförande och beslut om verkställighet av tvångsutförande i samband med

skyldigheten föreslås att man tar i bruk besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen. Målet är att påskynda verkställandet av byggnadstillsynsmyndighetens tvångsåtgärder, exempelvis i situationer där ägaren eller innehavaren till en byggnad enligt 166 § i markanvändnings- och bygglagen försummar sin skyldighet att underhålla byggnaden och dess omgivning eller då det är fråga om byggande utan tillstånd.

1.2 Lagen om ändring av markanvändnings- och bygglagen

Ikraftträdandebestämmelsen. Inkluderandet av affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme i regleringen för stora detaljhandelsenheter enligt markanvändnings- och bygglagen ska enligt den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen omfattas av en övergångsperiod på sex år. Planer som godkänts innan lagen trätt i kraft ska därmed vara i kraft till den 15 april 2017 med de rättsverkningar enligt tidigare reglering i fråga om definitionen av stora detaljhandelsenheter. En förlängning av övergångstiden ger kommunerna och landskapsförbunden möjlighet att revidera landskaps- och detaljplaner i nuvarande områden för affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Verkställandet av propositionen förutsätter en ändring av 1 § i markanvändnings- och byggförordningen om utredning av konsekvenserna när planer utarbetas (bilaga).

3 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits.

4 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

De viktigaste grundläggande fri- och rättigheterna som hänför sig till den föreslagna ändringen av markanvändnings- och bygglagen gäller ansvar för miljön enligt 20 § 1 mom. i grundlagen, rättskydd enligt 21 § 1

mom. i grundlagen, egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen samt bestämmelsen om kommunal självstyrelse enligt 121 § i grundlagen. Propositionen ansluter också till näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen och till det som föreskrivs om jämlikhet enligt 6 § i grundlagen. Andra frågor som ingår i förslaget som hänför sig till grundlagen är beaktandet av laglighetsprincipen i lagens grundläggande bestämmelser och bemyndigande att utfärda förordning enligt 80 § i grundlagen.

Lagförslaget har inga konsekvenser för kommunernas prövningsrätt när det gäller planläggning och markpolitik, och det begränsar därmed inte den kommunala självstyrelsen. Ett stärkande av kommunernas markpolitik uppskattas främja en jämlik behandling av aktörer i kommunerna. Att inkludera konkurrensperspektiv bedöms främja uppfyllandet av näringsfriheten. Genom att fokusera på att bedöma de betydande konsekvenserna när man utreder planernas konsekvenser främjas uppfyllandet av de grundläggande rättigheterna i fråga om miljön. Systemet med besvärstillstånd ska gälla överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen, och det ingriper således inte i rätten enligt 21 § 1 mom. i grundlagen att få ett beslut som gäller ens rättigheter eller skyldigheter prövat vid domstol eller något annat oavhängigt rättstillståndsorgan. Besvärshöjningen hos förvaltningsdomstolen begränsas inte och alla som har rätt att anföra besvär har också rätt att begära besvärstillstånd. Förslaget innehåller inga inskränkningar i fråga om egendomsskyddet.

Statsrådet kan enligt 80 § i grundlagen utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i lagen. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Enligt grundlagsutskottets praxis ska bemyndiganden som hänför sig till utfärdande av förordning och delegering av lagstiftningsmakt vara tillräckligt exakta och noggrant avgränsade. Av lagen ska tydligt framgå ändamålet med att utfärda en förordning. Också i dessa fall är det ett villkor att grunderna för rättigheter och skyldigheter föreskrivs genom lag.

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning i en-

lighet med gällande bestämmelse i 206 § i markanvändnings- och bygglagen. Kraven på att ett bemyndigande ska vara exakt och noggrant avgränsat talar dock för att det i lagens 9 § införs en tydligare definition av be-

myndigande att utfärda förordning än denna allmänna bestämmelse.

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

1.

Lag**om ändring av markanvändnings- och bygglagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 5 § 1 mom. 9 punkten, 9 §, 20 § 1 mom., 51 § och 190 § 3 mom., av dem 9 § sådan den lyder i lag 202/2005, 51 § sådan den lyder i lag 1441/2006 och 190 § 3 mom. sådan den lyder i lag 1129/2008, samt fogas till lagen en ny 5 a § som följer:

5 §

Målen för områdesplaneringen

Målet för områdesplaneringen är att utgående från en interaktiv planering och tillräcklig bedömning av konsekvenserna främja

9) näringslivets verksamhetsbetingelser och utvecklingen av en fungerande konkurrens,

5 a §

Kommunens markpolitik

Kommunens markpolitik omfattar sådana mål och åtgärder för kommunens markförvärv och genomförandet av planer som skapar förutsättningar för en utveckling av samhällen.

9 §

Utredning av konsekvenserna när planer utarbetas

En plan ska grunda sig på planering som omfattar bedömning av de betydande konsekvenserna av planen och på sådana undersökningar och utredningar som planeringen kräver. När planens konsekvenser utreds ska planens uppgift och syfte beaktas.

När en plan utarbetas ska miljökonsekvenserna, inklusive de samhällsekonomiska, so-

ciala och kulturella konsekvenserna, samt övriga konsekvenser av planen och av undersökta alternativ utredas i nödvändig omfattning. Utredningarna ska omfatta hela det område där planen kan tänkas ha väsentliga konsekvenser.

Närmare bestämmelser om utredning av en plans konsekvenser får utfärdas genom förordning av statsrådet.

20 §

Kommunens uppgifter

Kommunen ska sköta områdesplaneringen, styrningen av och tillsynen över byggandet samt utövandet av markpolitiken på sitt område. Kommunen ska ha tillräckliga resurser och tillräcklig sakkunskap till sitt förfogande för dessa uppgifter.

51 §

Behovet av att utarbeta detaljplan

Detaljplanen ska utarbetas och hållas aktuell efter hand som kommunens utveckling eller behovet av att styra markanvändningen det kräver.

Vid bedömningen av behovet av att styra markanvändningen ska i synnerhet behovet av bostadsproduktion och främjandet av en fungerande konkurrens inom näringslivet beaktas.

190 §

Sökande av ändring i andra beslut av en myndighet

 I en kommunal myndighets beslut enligt 137 § i ärenden som gäller planeringsbehov och i ärenden som gäller undantagsbeslut, bygglov, åtgärdsstillstånd eller gatuplaner samt i ärenden som gäller en i 182 § 1 mom. avsedd skyldighet och föreläggande och utdömande av vite samt föreläggande av hot

om tvångsutförande och beslut om verkställighet av tvångsutförande i samband med skyldigheten får ändring i sådana beslut av förvaltningsdomstolen genom vilka besvär har lämnats utan prövning eller de myndighetsbeslut som besvären gäller inte har blivit ändrade sökas genom besvär endast om högst förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

 Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om ändring av markanvändnings- och bygglagen (319/2011) 1 mom. i kraftträdandebestämmelsen som följer:

Denna lag träder i kraft den 15 april 2011. Bestämmelsen i 71 a § blir dock tillämplig på affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme först den 15 april 2017.

 Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 4 december 2014

Statsminister

ALEXANDER STUBB

Miljöminister *Sanni Grahn-Laasonen*

Parallelltext

1.

Lag

om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) 5 §, 9 §, 20 §, 51 § och 190 §, sådana
de lyder, 5 § och 51 § delvis ändrad i lag 1441/2006, 9 § delvis ändrad i lag 202/2005 samt
190 § delvis ändrad i lag 1129/2008, och
fogas till lagen en ny 5 a § som följer:

Gällande lag

5 §

Målen för områdesplaneringen

Målet för områdesplaneringen är att utgå-
ende från en interaktiv planering och tillräck-
lig bedömning av konsekvenserna främja

9) näringslivets verksamhetsbetingelser,

Föreslagen lydelse

5 §

Målen för områdesplaneringen

Målet för områdesplaneringen är att utgå-
ende från en interaktiv planering och tillräck-
lig bedömning av konsekvenserna främja

9) näringslivets verksamhetsbetingelser *och*
utvecklingen av en fungerande konkurrens:

5 a §

Kommunens markpolitik

*Kommunens markpolitik omfattar sådana
mål och åtgärder som hör samman med
kommunens markförvärv och genomförandet
av planer som ska skapa förutsättningar för
en utveckling av samhällen.*

9 §

Utredning av konsekvenserna när planer utarbetas

En plan skall basera sig på tillräckliga undersökningar och utredningar. När en plan utarbetas skall miljökonsekvenserna, inklusive de samhällsekonomiska, sociala, kulturella och övriga konsekvenserna, av planen och av undersökta alternativ utredas i nödvändig omfattning. Utredningarna skall omfatta hela det område där planen kan tänkas ha väsentliga konsekvenser.

9 §

Utredning av konsekvenserna när planer utarbetas

Planen ska basera sig på planering som bedömer *de betydande konsekvenserna av planen och undersökningar och utredningar som förutsätts av planeringen. Vid utredningen av konsekvenserna av planen beaktas planens uppgift och syfte.*

När en plan utarbetas ska miljökonsekvenserna, inklusive de samhällsekonomiska, sociala, kulturella och övriga konsekvenserna, av planen och av undersökta alternativ utredas i nödvändig omfattning. Utredningarna ska omfatta hela det område där planen kan tänkas ha väsentliga konsekvenser.

Närmare bestämmelser om utredningen av konsekvenserna av planen får utfärdas genom förordning av statsrådet.

20 §

Kommunens uppgifter

Kommunen skall sköta områdesplaneringen samt styrningen av och tillsynen över byggandet på sitt område. Kommunen skall ha tillräckliga resurser och tillräcklig sakkunskap till sitt förfogande för dessa uppgifter.

20 §

Kommunens uppgifter

Kommunen ska sköta områdesplaneringen, styrningen av och tillsynen över byggandet på sitt område *samt utövandet av markpolitiken.* Kommunen ska ha tillräckliga resurser och tillräcklig sakkunskap till sitt förfogande för dessa uppgifter.

51 §

Behovet av att utarbeta detaljplan

Detaljplanen ska utarbetas och hållas aktuell efter hand som kommunens utveckling, i synnerhet behovet av bostadsproduktion, eller behovet av att styra markanvändningen det kräver.

51 §

Behovet av att utarbeta detaljplan

Detaljplanen ska utarbetas och hållas aktuell efter hand som kommunens utveckling eller behovet av att styra markanvändningen det kräver.

Vid bedömningen av behovet av att styra markanvändningen ska man i synnerhet beakta behovet av bostadsproduktion samt främjandet av en fungerande konkurrens inom näringslivet.

190 §

Sökande av ändring i andra beslut av en myndighet

I en kommunal myndighets beslut enligt 137 § i ärenden som gäller planeringsbehov och i ärenden som gäller undantagsbeslut, bygglov, åtgärdsstillstånd eller gatuplaner får ändring i sådana beslut av förvaltningsdomstolen genom vilka besvär har lämnats utan prövning eller de myndighetsbeslut som besvären gäller inte har blivit ändrade sökas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

190 §

Sökande av ändring i andra beslut av en myndighet

I en kommunal myndighets beslut enligt 137 § i ärenden som gäller planeringsbehov och i ärenden som gäller undantagsbeslut, bygglov, åtgärdsstillstånd eller gatuplaner *samt i ärenden som gäller en i 182 § 1 mom. avsedd skyldighet och föreläggande och utdömande av vite samt föreläggande av hot om tvångsutförande och beslut om verkställighet av tvångsutförande i samband med skyldigheten* får ändring i sådana beslut av förvaltningsdomstolen genom vilka besvär har lämnats utan prövning eller de myndighetsbeslut som besvären gäller inte har blivit ändrade sökas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av markanvändnings- och bygglagen (319/2011) som följer:

Gällande lag

Denna lag träder i kraft den 15 april 2011. Bestämmelsen i 71 a § blir dock tillämplig på affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme först fyra år efter det att denna lag har trätt i kraft.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 15 april 2011. Bestämmelsen i 71 a § blir dock tillämplig på affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme först den 15 april 2017.

Denna lag träder i kraft den 20 .