

Dnr 271/03/2018
10.9.2021

Kommunförbundets avvikande mening i fråga om Miljöministeriets remissversion av utkastet till planläggnings- och bygglag

Sammandrag

Lagutkastet innehåller flera förslag som för kommunerna sammantaget innebär tyngre eller helt nya förfaranden, långsammare processer och utvidgade utredningsskyldigheter samt eventuellt kräver större tilläggsresurser. Lagutkastet innehåller också förslag som i stället för att förtydliga lagstiftningen skulle leda till oklarheter i tillämpningen av lagen.

Lagutkastets övergripande konsekvenser för kommunernas verksamhet och ekonomi har inte beaktats och bedömts på tillbörligt sätt. Vid lagberedningen borde man iaktta det som skrivits in i regeringsprogrammet om att kommunernas markpolitik ska stärkas och kommunernas planläggningsmonopol ska bibehållas. De föreslagna ändringarna skulle försvåra kommunernas förutsättningar att sörja för en hållbar utveckling av samhällena.

Kommunförbundet anser att den nuvarande markanvändnings- och bygglagen fortfarande fungerar rimligt väl ur kommunernas synvinkel, medan de ändringar som föreslagits i utkastet sammantaget inte verkar innebära förbättringar för kommunernas del.



Synpunkter på lagberedningsprocessen

Inget utlåtande ges således över resultatet av arbetsgruppens arbete. Arbetsgruppen kommer inte att bereda det förslag till ny lag som den getts i uppdrag i tillsättningsbrevet, utan beredningen av lagförslaget fortsätter efter remissbehandlingen som tjänsteuppdrag vid Miljöministeriet.

Kommunförbundet anser det beklagligt att arbetsgruppens arbete inte fortsätter. Det finns frågor som är viktiga för kommunerna som fortfarande är oklara och/eller öppna i lagreformen. Kommunförbundet anser att en grundlig, bred och öppen beredning av de lagändringar som behövs vore det rätta tillvägagångssättet.

Allmänt

Utöver vissa förslag som eventuellt gör förfarandet smidigare innehåller lagutkastet flera förslag som för kommunerna sammantaget innebär tyngre eller helt nya förfaranden, långsammare processer och utvidgade utredningsskyldigheter samt eventuellt kräver större tilläggsresurser (inkl. personalresurser).

Kommunförbundet oroar sig för kommunernas faktiska möjligheter att klara av sina förpliktelser. Det här gäller särskilt genomförandet, med beaktande av de sammanlagda konsekvenser som de nya, utökade och ändrade förpliktelserna har för kommunernas verksamhet och ekonomi. Vissa övergångsbestämmelser saknas och de föreslagna övergångsbestämmelserna är delvis omöjliga att genomföra.

Verkställigheten av lagen förutsätter åtminstone följande, delvis omfattande, ändringar för kommunernas del:

- Ändringar i förvaltningsstadgan, interna ändringar i kommunens arbetsfördelning
- Skapande av myndighetsfunktioner och samarbetsmodeller och -förbindelser
- Innehållsmässig revidering av byggnadsordningen
- Planer och andra motsvarande ska skapas i datamodellformat, anpassning av kommunens olika processer till detta
- De nya kraven på innehåll i planläggningen och utredningsskyldighet, inkl. granskning av alternativ
- Förnyelse och uppdatering av kommunernas datasystem
- Förnyelse av processerna och den ekonomiska programplaneringen för anskaffning av gatuområden

- Nya innehållsmässiga och förfarandemässiga ändringar i planeringen av gator och allmänna områden
- Ny - ytterst arbetsdryg - dokumenteringsskyldighet inom markpolitiken och genomförandet
- Revidering av kommunernas taxor
- Ändringarna tillsammans med övergångsbestämmelserna förutsätter omgående revidering av planer, i synnerhet generalplaner och landskapsplaner
- I stadsregioner: utarbetning av en ny lagstadgad plan och tillhörande förfaranden

Kommunförbundet noterar att lagutkastet tillsammans med lagutkastet till inlösningslag som är på remiss försämrar kommunernas möjligheter att bedriva en ändamålsenlig markpolitik. Vid lagberedningen borde man iaktta det som skrivits in i regeringsprogrammet om att kommunernas markpolitik ska stärkas och kommunernas planläggningsmonopol ska bibehållas.

Kommunförbundet noterar också att de olika elementen i lagutkastet kan vara motstridiga sinsemellan.

Lösningarna i lagförslaget grundar sig på datasystemet för den byggda miljön (RYTJ). Det påstådda behovet av ett sådant system är ifrågasatt, definitionen är på hälft och genomförandet är osäkert. Det är inte möjligt att bedöma lagstiftningshelheten eftersom RYTJ-datasystemet inte är klart och lagberedningen om det ännu pågår. Det finns många lagstiftningsmässiga och operativa utmaningar i beredningen av RYTJ.

Områdesanvändning

Landskapsplan

Kommunförbundet fäster uppmärksamhet vid det innehåll som kommer att ha rättsverkningar i landskapsplanläggningen, vilket verkar bli för snävt i förhållande till behoven. Enligt definitionen på regionstruktur avses centrum och trafikförbindelser mellan dem samt infrastruktur för teknisk service till den del de är av betydelse på riksnivå eller landskapsnivå. Utanför centrumen finns dock funktioner som kan ha betydelse på riksnivå eller landskapsnivå och vars läge inom landskapet behöver utredas och planeras i samarbete mellan kommunerna. Dessutom är övergångsbestämmelsen som gäller landskapsplaner retroaktiv.

Stadsregionplan

Kommunförbundet motsätter sig att en stadsregionplan ska vara obligatorisk, att innehållet ska vara fastställt i detalj och att stadsregionplaneområdet ska fastställas genom lagstiftning. Konsekvensbedömningen av en stadsregionplan som saknar rättsverkan och tillämpningen av delaktighet i samband med den är oproportionerligt tunga processer i förhållande till nytan. Grunderna för besvärserättens omfattning (inkl. de statliga myndigheternas besvärserätt) är oklara.

Generalplan

Stadsregionfrågorna skulle ingå i kvalitetskraven i generalplanen. Kravet innebär i praktiken att bestämmelserna om stadsregionplaner har rättsverkningar i de stadsregioner där en sådan plan ska utarbetas. Övergångsbestämmelsen som gäller generalplaner skulle vara retroaktiv.

Utvidgad initiativrätt

Införande av bestämmelser om kommunmedlemmars initiativrätt i lagen kommer att vara överlappande i förhållande till kommunallagen. Kommunförbundet anser att tidsfristen på fyra månader är en problematisk utveckling inom speciallagstiftningen.

Det är bra att bestämmelsen om att markägaren ska utarbeta detaljplan har strukits ur lagutkastet. Den skulle ha varit problematisk med tanke på den kommunala självstyrelsen, utövandet av offentlig makt, den offentliga förvaltningens tillförlitlighet, organiseringen av den praktiska verksamheten och kommunekonomin.

Markpolitik och genomförande av planer

Markägares skyldighet att delta i kommunens kostnader för samhällsbyggande

Kommunförbundet motsätter sig att befrielsen från kostnadsansvar enligt kvadratmeter våningsyta skulle utvidgas till att omfatta all planläggning i bestämmelserna om utvecklingskostnadsersättning. Den föreslagna bestämmelsen behandlar kommuninvånarna ojämlikt, eftersom värdet per kvadratmeter våningsyta varierar kraftigt inom kommunerna och på olika håll i landet. Kommuninvånarnas gemensamma ansvar för kostnaderna för planläggningen av ett område som ägs av en privat aktör skulle utvidgas avsevärt, även till beskattningen.

Kommunförbundet motsätter sig att ersättningar för markanvändningsavtal skulle fastställas utifrån en detaljerad kostnadsanalys av planläggningsprojektet i fråga.

Slopande av förfarandet med överlåtelse av gator utan ersättning

Kommunförbundet motsätter sig att skyldigheten att överlåta gatuområden utan ersättning slopas. Slopandet av skyldigheten innebär att anskaffningskostnaderna överförs på alla markägare i området som en del av den markanvändningsavgift som kommunen tar ut. Alternativt skulle de stigande markanskaffningskostnaderna överföras på skattebetalarna.

Övergångsbestämmelsen om tillämpningen av överlåtelse av gatuområden utan ersättning är tidsmässigt för snäv. En stor del av de gatuområden som anvisats i de nuvarande planerna ska förvärfvas av kommunerna i enlighet med inlösningslagen, följaktligen med en eventuell höjning på 15 procent.

Förslaget skulle i praktiken överföra kommunernas uppgifter till lantmäteriverket när det gäller besittningstagande av gatuområde och fastighetsbildning. Detta ökar kommunernas kostnader för genomförandet av detaljplaneområden.

Markpolitik

Kommunförbundet motsätter sig att det i samband med utarbetandet av det markpolitiska programmet införs en onödig rapporteringsbyråkrati på årsnivå vid sidan av den normala rapporteringen i samband med budgetöversynen.

Kommunförbundet understryker att förfarandet med utvecklingsområden borde utvecklas, och inte strykas ur lagstiftningen. Behovet av utvecklingsområdesförfarandet kommer att öka betydligt i takt med att samhällsstrukturen förtätas.

Ersättning för men

I fråga om utkasten till bestämmelser om ersättning för men är det oklart i vilka fall kommunen är ersättningsskyldig. Det bedöms att det blir allt vanligare med ersättningssituationer.

Hänvisningen till inlösningslagen i kapitlet om ersättningar för men omfattar också en eventuell bestämmelse i inlösningslagen om ersättningstillägg på 15 procent.

Planering och byggande på allmänna områden

Det föreslås att mer omfattande förfaranden för delaktighet och växelverkan än för närvarande ska tillämpas på planeringen och genomförandet av allmänna områden. I fortsättningen ska det finnas mer omfattande bestämmelser om kvalitetskraven och planeringen för allmänna områden. Kravet på ett datamodellformat skulle framöver också gälla planeringen av allmänna områden. Kraven innebär nya skyldigheter för kommunerna.

Bestämmelser om dagvattenhantering

Det finns inget behov av principiella lagändringar när det gäller dagvattenfrågor. Bestämmelserna och motiveringen till dem har dock ändrats, vilket innebär att lagstiftningen om dagvattenhanteringen inte längre stöder kommunernas förutsättningar för en övergripande dagvattenhantering.

Byggande

Organiseringen av byggnadstillsynen

Den föreslagna modellen med två nivåer av byggnadstillsyn (krävande och vanliga) är oändamålsenlig i förhållande till dess syften och onödigt komplicerad. Det finns även viktiga olösta frågor och oklarheter i samband med modellen.

De ändringar som görs i organiseringen av byggnadstillsynen, behörighetskraven för byggnadsinspektörer och datamodellformatet för bygglov förutsätter att övergångsbestämmelser med motiverade övergångstider fogas till lagen.

Tillståndssystemet för byggande

Den föreslagna lösningen om fastställande av en tillståndströskel medför onödiga oklarheter och extra arbete. En betydande höjning av tillståndströskeln skulle i praktiken leda till att efterhandstillsynens omfattning skulle öka. Detta skulle innebära mer arbete för myndigheterna jämfört med förhandstillsynen. Ändringarna i tillståndssystemet förutsätter tillräckliga övergångsbestämmelser.

Myndighetstillsyn inom byggande

Många av de ändringar som gäller myndighetstillsynen och förfarandena inom byggandet kommer att öka myndigheternas arbetsmängd och ansvar. I synnerhet bör byggnadstillsynsmyndighetens inspektionsuppgifter inte

utökas (266 §). Man bör heller inte införa bestämmelser om helt nya tillsynsuppgifter eller tillsynsansvar, eller om sådant tillsynsansvar som i första hand ingår i andra myndigheters behörighet.

Besiktningförfarande

Besiktningförfarandet för offentliga byggnader är ett oändamålsenligt och ineffektivt sätt att främja underhållet av byggnader.

Deltagande, växelverkan, konsekvensbedömning och sökande av ändring

Utkastet till bestämmelse om NTM-centralens uppgifter

Kommunförbundet motsätter sig en utvidgning av NTM-centralens tillsynsuppgift. I samband med beredningen har det inte framförts några klara grunder varför detta borde omvärderas, och varför man skulle återgå till en mer omfattande statlig tillsyn vid planeringen av områdesanvändningen. Kommunförbundet ifrågasätter synpunkterna som framförts i motiveringstexten. Rättsläget och förhållandena är desamma som när lagändringen 2017 infördes.

Nya förpliktelser och andra observationer

Utkastförslaget om mer omfattande särskild information till enskilda fastighetsägare (354 §) åsidosätter den centrala roll som allmän information spelar i kommunens verksamhet i allmänhet och i planläggningsförfarandena i synnerhet.

Kopplingen mellan planens ikraftträdande och kommunens kungörelse om ikraftträdande bör bibehållas.

Det är nödvändigt att knyta ikraftträdandet av byggförbud till den allmänna delgivningen.

Man bör trygga rätten för kommunerna och landskapsförbunden att ta del av sådana uppgifter som är nödvändiga med tanke på de lagstadgade uppgifterna, i en form som är användbar med tanke på informationsbehovet.

Digitalisering

Krav som gäller datamodellformatet och beredningen av datasystemet för den byggda miljön (RYTJ)

Det finns många lagstiftningsmässiga och operativa utmaningar i anslutning till beredningen av RYTJ-datasystemet. Lösningarna i lagen borde inte knytas till RYTJ, eftersom det ännu är osäkert om systemet införs. Ändringarna som gäller digitalisering skulle ha en omfattande inverkan på kommunernas register och på systemen för planering, geografiska data och ärendehantering och förbindelserna mellan dem. Detta skulle också ha betydande kostnadseffekter.

Kommunförbundet anser att en lösning där uppgifter om den byggda miljön som kommunerna producerar skulle kopieras till Finlands miljöcentrals centrala datalager strider mot informationshanteringslagen och en smidig verksamhet.

Planerings-, tillstånds- och beslutsdata om områdesanvändningen borde i fortsättningen produceras enligt en viss datamodell.

Kostnaderna för nya lagstadgade uppgifter bör ersättas kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen.

Kommunförbundet samtycker inte med den föreslagna målsättningen att de IFC-modeller för byggnader som produceras av den privata sektorn samt kommunernas informationstillgångar i den byggda miljön ska vara offentliga för alla och rentav gratis.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Sådana frågor som betydligt skulle påverka dimensioneringen av kommunernas resurser och möjligheter att organisera sin förvaltning och verksamhet kan inte baseras på allmänna bestämmelser på förordningsnivå. Exempelvis bestäms den vanliga byggnadstillsynens möjlighet att övervaka ett projekt utifrån hur krävande byggprojektet är (265 §), vilket fastställs på förordningsnivå.

Delvis är bemyndigandena att utfärda förordning alltför omfattande och dessutom bör behovet av bemyndiganden att utfärda förordning ännu övervägas på nytt i vissa frågor. För att kunna bedöma lagstiftningshelheten bör det vid sidan av lagberedningen finnas möjlighet att ta del av och

kommentera det föreslagna innehållet i bestämmelserna på förordningsnivå, särskilt vad gäller den nya regleringen på förordningsnivå.

Preliminära iakttagelser om konsekvensbedömningen och granskningen av lagutkastets grundlagsenlighet

Kommunförbundet anser att vissa uppgifter i konsekvensbedömningen till en del är bristfälliga. På flera punkter saknas uppskattningar – i synnerhet eurobelopp – av ändringarnas kommunalekonomiska konsekvenser och de uppskattningar som gjorts är delvis inte uppdaterade.

I bedömningen har man inte heller beaktat ändringar som föreslagits i övrig lagstiftning, främst till exempel ändringar som föreslagits i inlösningslagen.

Bedömningarna av konsekvenserna för kommunernas ekonomi och verksamhet är av avgörande betydelse för att man ska kunna bilda sig en uppfattning om hur ändamålsenliga ändringarna är. Kommunförbundet instämmer inte till alla delar med de uppfattningar om målen och beskrivningar av nuläget som presenteras i motiveringen.

Lagstiftningshelheten

De inbördes förhållandena och ändamålsenligheten i de lagstiftningsreformer som parallellt är under beredning (bl.a. inlösningslagen, naturvårdslagen) bör beaktas i lagförslaget som helhet. De olika lagarna och förfarandena måste fungera som en helhet. Således bör man vid beredningen av de olika lagarna också bedöma de sammantagna konsekvenserna av dessa lagförslag.