

(Allmänna delar på svenska)

Kommunförbundets utlåtande om miljöministeriets utkast till ny plan- och bygglag

Kommunförbundet tackar för begäran om utlåtande och framför följande utlåtande om Miljöministeriets lagutkast:

Inledning

Kommunerna bär huvudansvaret för samhällsfunktionerna och för kommuninvånarnas livsmiljö och många tjänster. Planläggningen, markpolitiken och styrningen av byggandet bildar en helhet som är grundstenen i kommunens livskraft och kommuninvånarnas välfärd. Genom markanvändningslösningar främjar kommunerna samhällenas hållbara utveckling på de sätt som bäst lämpar sig för de lokala förhållandena. Lagstiftningen som gäller dessa lösningar är en av de viktigaste ur kommunernas synvinkel. Kommunerna behöver en fungerande lagstiftning.

Ur kommunernas perspektiv är kommunernas, dvs. kommuninvånarnas, självstyrelse, det viktigaste. Kommunförbundet är oroat över lagändringarnas konsekvenser för kommunernas verksamhet och ekonomi. Kommunerna ska också framöver kunna arbeta för alla sina invånare och aktörer samt tillhandahålla service och sköta invånarnas livsmiljö på ett hållbart sätt. Kommunerna bör kunna samordna olika intressen långsiktigt och som en helhet.

För kommunerna är den helhet som bildas av lagstiftningen av största betydelse. Med andra ord kan lagreformerna inte betraktas som fristående delar oberoende av varandra, eller enligt statsförvaltningens indelning i ansvarsområden. De olika lagreformerna (bland annat inlösningslagen, naturvårdslagen, lagprojekt inom digitaliseringen, klimatlagen) och konsekvenserna av dem måste beaktas som en helhet, med tanke på kommunernas verksamhet och ekonomi.

Då kommunsektorn nu står inför en stor omställning i och med omorganiseringen av social- och hälsovården samt räddningsväsendet, bör man i dagsläget avstå från att införa nya omfattande förändringar i verksamheten eller påföra kommunerna ytterligare förpliktelser. Kostnaderna kan inte täckas genom höjningar av skatter och serviceavgifter.



Kommunförbundet anser att den nuvarande markanvändnings- och bygglagen är tämligen fungerande ur kommunernas synvinkel, medan de sammanlagda konsekvenserna av de ändringar som föreslagits i utkastet inte verkar innebära förbättringar för kommunerna.

Enligt Kommunförbundet bör utkastet till en ny plan- och bygglag inte föras vidare i sin nuvarande form. Det verkar inte heller vara möjligt att göra de ändringar som krävs eller bedöma konsekvenserna av dem inom den planerade tidsramen.

Kommunförbundet bedömer att lagutkastet i flera hänseenden skulle föra utvecklingen i en annan riktning än vad som önskats för kommunernas del. Reformen ser ut att på många punkter öka statsförvaltningens makt på bekostnad av kommunernas självstyrelse. Den nya lagen borde vara bättre än den nuvarande, och inte försämra kommunernas verksamhetsförutsättningar. Lagutkastet kräver omfattande ändringar och förtydliganden för att det ska kunna godkännas ur kommunernas synvinkel. Det bör också finnas en bättre helhetsbild när det gäller verkställigheten av lagen och de resurser som krävs för det. Dessutom bör man bedöma om lagstiftning i samtliga fall är det bästa styrmedlet för att uppnå målen samt vilka alternativa sätt det finns för att främja de eftersträvade effekterna. Kommunförbundet anser att många av de mål som eftersträvas med lagprojektet bättre kan uppnås genom att man utvecklar verksamhetssätten och inriktar den statliga finansieringen på kommunernas utvecklingsåtgärder - i stor utsträckning inom ramen för den nu gällande markanvändnings- och bygglagen.

Eventuella tvingande behov av att korrigera lagstiftningen kan tillgodoses i form av mer hanterbara och avgränsade helheter än vad som föreslås. På så sätt kunde man också trygga en tillräcklig kontinuitet och minska mängden påfrestande förändringar som skulle införas på en gång för kommunerna. I den nuvarande lagen finns det ur kommunernas synvinkel inte några sådana brännande lagändringsbehov som skulle kräva brådska på bekostnad av en grundlig lagberedning.

Kommunförbundet anser i sig att det är bra att man har börjat granska behoven att revidera markanvändnings- och bygglagen. Men revideringen borde beredas parlamentariskt från början till slut med tanke på lagstiftningens karaktär. Nu har man i beredningsprocessen hamnat i en exceptionell situation, där det massiva lagförslag som sänts på remiss endast står i Miljöministeriets namn.

Kommunförbundet föreslår följande gällande lagutkastets innehåll och konsekvenser.

Allmänna kommentarer om Miljöministeriets lagutkast

Förslaget till ny plan- och bygglag försvåras som helhet av att målen och de problem som ska lösas inte har definierats eller identifierats ordentligt. Till följd av detta bildar inte heller de föreslagna ändringarna en logisk helhet som främjar målen. Fortfarande är utarbetandet av konsekvensbedömningar på hälft. Det här gäller i synnerhet de sammanlagda konsekvenserna för kommunernas verksamhet och ekonomi.

Kommunförbundet är inte övertygat om att man genom reformen lyckas samordna markanvändningen, byggandet och planläggningen bättre än i dagsläget. Tvärtom ger lagutkastet en bild av att kopplingarna mellan de olika delområdena i lagen och den helhet som dessa bildar inte har samordnats tillräckligt i den nya plan- och bygglagen. Också lagens struktur är ställvis ologisk.

Lagreformens mål, dvs. att uppnå ett koldioxidneutralt samhälle, stärka den biologiska mångfalden, höja kvaliteten på byggandet och främja digitaliseringen, är värda att understödjas. Enligt Kommunförbundets bedömning bildar lagreformen som helhet, och åtgärderna i samband med den, ändå inte en fungerande och proportionerlig helhet i förhållande till de eftersträvalde effekterna.

Kommunförbundet fäster uppmärksamhet vid att lagutkastet tillsammans med utkastet till inlösningslag som varit på remiss, försämrar kommunernas möjligheter att bedriva ändamålsenlig markpolitik (inkl. markförvärv genom frivilliga köp och inlösen samt säkerställande av att planerna genomförs med andra markpolitiska instrument). Dessutom försvåras förvärv av allmänna områden för kommunen, vilket inte har beaktats i konsekvensbedömningen av lagutkastet. Vid lagberedningen borde man vidare beakta de sammanlagda effekterna av lagreformerna och se till att beredningen iakttar det som skrivits in i regeringsprogrammet om att stärka kommunernas markpolitik och bevara kommunernas planmonopol.

Utöver vissa förslag som eventuellt gör förfarandet smidigare, innehåller lagutkastet flera förslag som till sina sammanlagda effekter för kommunerna innebär tyngre eller helt nya förfaranden, långsammare processer, utvidgade utredningsskyldigheter samt eventuellt ett behov av omfattande tilläggsresurser. Enligt Kommunförbundets bedömning förutsätter genomförandet av lagreformen att personalresurserna ökas åtminstone för uppgifter som gäller planläggning, markpolitik och genomförande av planer i kommunerna, investeringar i datasystem samt anskaffning av konsulttjänster. Kommunerna har redan nu stora utmaningar med tillgången till kompetent personal inom sektorn för den byggda miljön.

Digitaliseringen väntas leda till effektivare processer bland annat tack vare interoperabla data, bättre dataöverföring, automatisering av förfarandena och motsvarande utveckling. Den nytta som digitaliseringen för med sig realiserar först på längre sikt. Att främja digitaliseringen är ett mål värt att understöda, men lösningarna måste också vara förnuftiga, rättvisa och hållbara ur kommunernas perspektiv. Digitaliseringsutvecklingen kräver omfattande resurser. Kommunerna har också mycket olika utgångslägen. Enligt Kommunförbundets uppskattning uppgår finansieringsbehovet för digitaliseringen av den byggda miljön i kommunerna till minst 7–10 miljoner euro per år. Det kommer att vara fallet tills man har lyckats skapa interoperabilitet mellan de centrala data som kommunerna producerar (stads- och generalplaner, adresser, byggnader, infrastruktur), förbättra kvaliteten på och digitalisera gamla data samt öppna gränssnitt i standardiserad form.

Merparten av de centrala data om den byggda miljön som är av betydelse med tanke på samhällets funktion, uppstår i kommunernas uppgifter. Interoperabilitet är värt att understödhas och bör förverkligas uttryckligen i kommunerna. När det gäller digitaliseringen har bestämmelserna i plan- och bygglagen ett nära samband med genomförandet av datasystemet för den byggda miljön (RYTJ). Det är dock inte möjligt att bedöma den faktiska inverkan av bestämmelserna och lagstiftningshelheten, eftersom datasystemet inte är klart och lagberedningen om det ännu pågår. Det finns många lagstiftningsmässiga och operativa utmaningar i anslutning till beredningen och genomförandet av datasystemet. Den föreslagna modellen, där det verkar krävas att de data som tas fram i kommunerna lämnas in till statens centraliserade system, löser inte de verkliga problemen med den riksomfattande informationshanteringen. Det beaktar inte heller den offentliga förvaltningens aktörers roller, ansvar och rättigheter, eller den möjlighet som ny teknik och interoperabilitet medför för att kunna utnyttja interoperabla data från den ursprungliga källan. Datasystemet medför inte den kostnadseffektivitet som eftersträvas med digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen och samhället. Det ser därför ut att bli en felinvestering som kommunerna får betala.

Kommunförbundet konstaterar att främjandet av den biologiska mångfalden samt motverkandet av och anpassningen till klimatförändringen är viktiga mål. Styrsystemen för markanvändning och byggande bör stödja kommunernas strävan att motverka klimatförändringen och bygga upp beredskap inför den samt trygga naturvärden. Planmonopolet, som ingår i kommunernas självstyrelse, och möjligheterna i markpolitiken är en absolut förutsättning för att de globala utmaningarna, såsom klimat- och miljömålen, ska kunna mötas med beaktande av de lokala förhållandena och den målsatta nivån. Kommunernas omfattande uppgifter när det gäller infrastruktur, byggande och basserviceproduktionen ger dem möjligheter att på ett övergripande

plan möta utmaningarna som klimatförändringen medför. Kommunförbundet anser att det är viktigt att planläggningen och byggandet beaktar klimatteffekterna. De förpliktelser som åläggs i plan- och bygglagen bör dock inte resultera i administrativt ansträngande och detaljerade utredningar som i själva verket inte tjänar sitt syfte. Exempelvis i planläggningen ska det vara möjligt att anpassa nivån på den detaljerade bedömningen och de nya specificerade temana för ekologisk hållbarhet i de kvalitativa kraven till planens syfte. I planeringen och förverkligandet av den byggda miljön vidtar kommunerna redan nu åtgärder på ett brett plan för att främja den biologiska mångfalden, motverka klimatförändringen och anpassa sig till den. I stället för de nya lagstadgade utvärderingsskyldigheterna och de allt mer omfattande innehållskraven i planläggningen anser Kommunförbundet att det vore viktigt att genom information och finansiering stöda detta arbete som kommunerna utför på eget initiativ. Till exempel kunde man för kommunerna och som stöd för beslutsfattandet utveckla gemensamma användarvänliga mät-, kalkylerings- och analysverktyg för jämförelse och analys av olika planläggningslösningars klimatkonsekvenser. Dessutom borde man erbjuda fler möjligheter för kommunerna och planläggarna att utbyta erfarenheter från klimatkonsekvensbedömningar i samband med planer och annat arbete för den ekologiska hållbarheten.

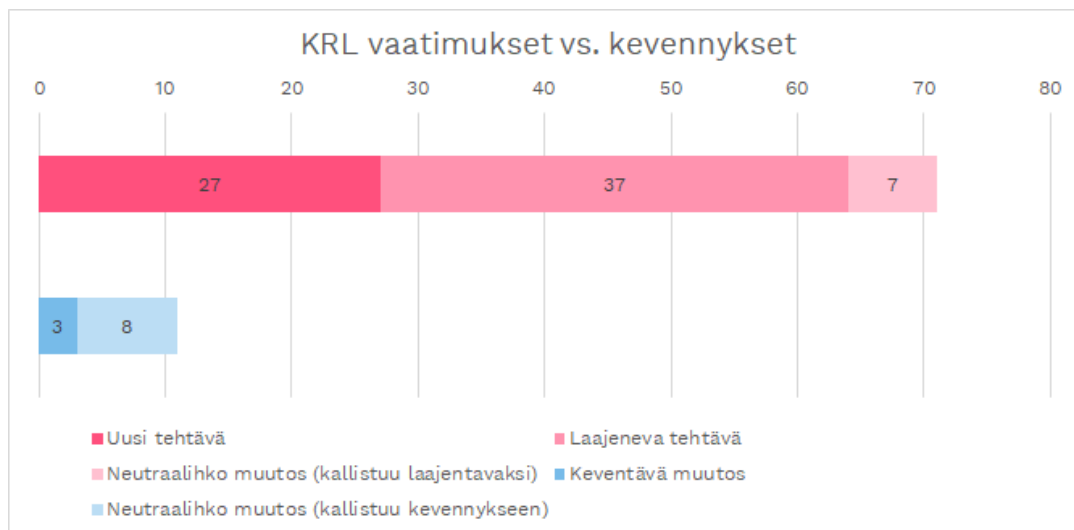
Kommunförbundet noterar också att de olika elementen i lagutkastet kan vara motstridiga. Till exempel kan en utvidgning av ersättningsskyldigheten leda till en planläggningspraxis som strider mot målen för planläggningssystemet. Dessutom kan vissa förslag leda till en utveckling som leder till en splittrad samhällsstruktur, vilket i sin tur innebär att till exempel tillhandahållandet av offentliga tjänster blir dyrare och att det blir svårare att uppnå klimatmålen. I praktiken innehåller lagändringen element som kan leda till en utveckling som går i motsatt riktning jämfört med målen för hela plansystemet, lagen och bestämmelserna.

Den bedömning av helhetsbilden som presenteras här specificeras och motiveras i de tematiska kapitlen nedan.

Helhetsbedömning av lagutkastets konsekvenser för kommunerna

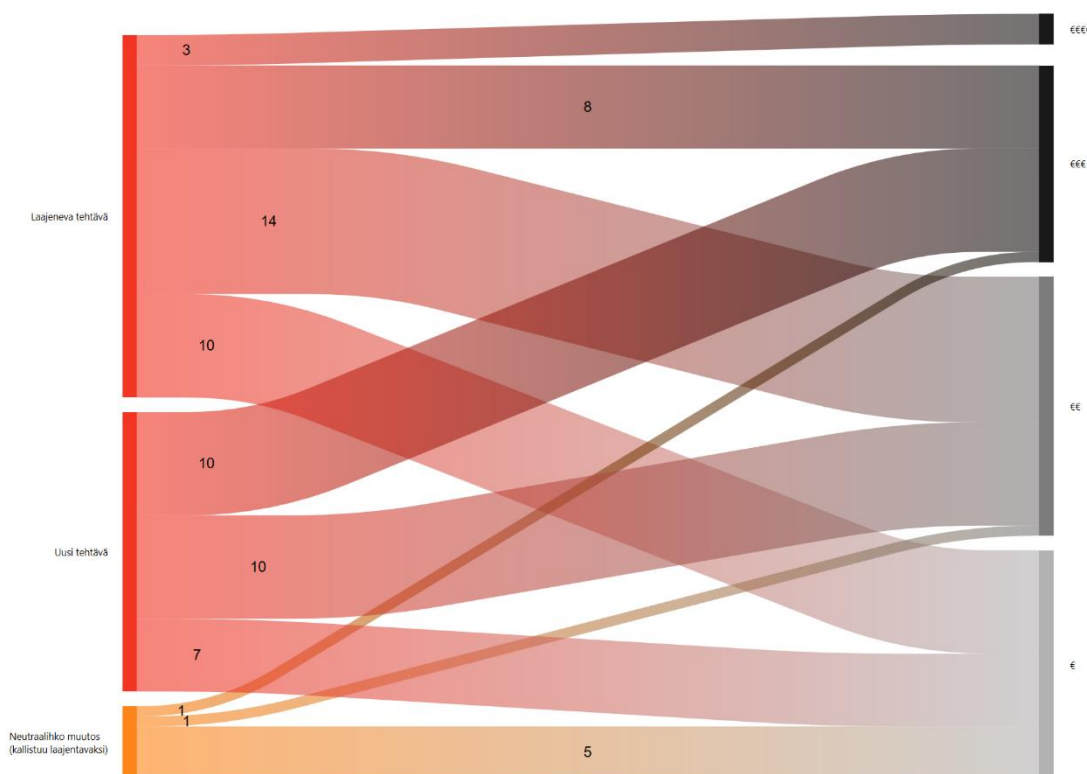
Enligt Kommunförbundets analys innehåller lagutkastet många nya krav för kommunerna, men betydligt färre lättnader eller element för ökad flexibilitet. Enligt Kommunförbundets bedömning varierar de nya förpliktelserna eller kraven mellan att ha mindre betydelse till mycket stor betydelse. De många nya och utvidgade kraven har snarare stor än mindre betydelse för kommunerna. Även om konsekvenserna i fråga om vissa enskilda ändringar eventuellt i sig kan konstateras vara ganska små, bör man också beakta att lagen i praktiken innebär en ändring i nästan alla de processer i

kommunerna som regleras i lagen. Förändringarna i kommunernas digitala processer medför ändringar i personalarbetet. Dessutom måste kostnaderna för ändringar i datasystemen täckas.



Figur 1. Ungefärlig uppskattning av vad de nya kraven och lättnaderna innebär. Antalet förpliktelser skiljer sig från figur 2, eftersom flera förpliktelser i kostnadskalkylen har tolkats som en helhet med tanke på kostnaderna.

Konsekvensbedömningen är på hälft i lagutkastet. På flera punkter saknas uppskattningar – i synnerhet eurobelopp – av ändringarnas kommunalekonomiska konsekvenser. Till vissa delar är uppskattningarna inte uppdaterade. På ovan beskrivna sätt har man i bedömningen inte heller beaktat ändringar som föreslagits i övrig lagstiftning, främst till exempel de föreslagna ändringarna i inlösningslagen. Det är svårt att utifrån lagförslaget få en klar helhetsuppfattning om konsekvenserna för kommunerna. Klara och tydliga bedömningar 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.



Figur 2. Grov uppskattning av kostnaderna för de nya kraven indelade i fyra klasser (små kostnader € (små), måttliga kostnader €€ (tiotusentals), betydande kostnader €€€ (hundrausen-några hundrausen), ytterst betydande kostnader €€€€ (många hundrausen-miljoner)) på basis av den uppskattade kostnadsvolymer. Till vänster i figuren har kraven klassificerats som nya, utvidgade samt neutrala krav (som kan förväntas öka). Till höger visas i vilken storleksklass kostnaderna för de nya kraven uppskattas ingå. Kommunförbundet har begärt preliminära expertbedömningar av representanter från kommunerna. I figuren går det inte att skilja mellan engångskostnader och kostnader av permanent natur, vilket innebär att detta måste avgöras utifrån kostnadsgrunden.

Verkställigheten av lagen förutsätter ett stort antal, delvis omfattande, ändringar av kommunerna. De viktigaste konsekvenserna om lagen verkställs är enligt Kommunförbundets bedömning följande:

- Övergång till ett datamodellformat vid utarbetandet av planer samt anpassning av många av kommunens olika processer och beslutsfattande till ett datamodellformat.
- Kommunernas datasystem ska förnyas och uppdateras
- Nya, mycket detaljerade och arbetsdryga åtgärder vid genomförandet av markpolitiken och planerna i anslutning till dokumentering, förfaranden för delaktighet och uppföljning.
- Ny översyn av kommunernas markförvärv i fråga om metoder, resurser och förfaranden.

- I stadsregionerna: utarbetande av en ny lagstadgad plan med tillhörande förfaranden för deltagande, utredningar samt organisering av beredningen och beslutsfattandet.
- De nya kraven på innehåll i planläggningen och utredningsskyldighet, inkl. granskning av alternativ
- Förnyelse av myndighetsfunktionerna inom byggandet, skapande av samarbetsmodeller och samarbetskontakter mellan myndigheterna samt utvidgning av förfarandena
- Nya innehållsmässiga krav i planeringen av gator och allmänna områden

Utöver det som nämnts ovan förutsätter verkställigheten av lagen att kommunerna reviderar sin förvaltningsstadga, ändrar flera taxor, förnyar byggnadsordningen och utbildar tjänsteinnehavarna. Dessutom förutsätter ändringarna tillsammans med övergångsbestämmelserna omgående revidering av planer, i synnerhet generalplaner och landskapsplaner.

Kommunförbundet oroar sig för de olika kommunernas faktiska möjligheter att klara av förpliktelserna enligt förslaget och genomförandet av lagen, med beaktande av de sammanlagda konsekvenser som de nya, utökade och föränderliga förpliktelserna har för kommunernas verksamhet och ekonomi på lång och kort sikt. Till viss del saknas övergångsbestämmelser och de föreslagna övergångsbestämmelserna är delvis omöjliga att genomföra.

[Hela utlåtanden finns här https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/KRL_Lausunto_Final_28102021_TR%2BMR.pdf , på finska]