

Planeringen av strändernas markanvändning

HELSINGFORS 2005

MILJÖMINISTERIET

*Miljöhandledning 120sv
Miljöministeriet
Markanvändningsavdelningen*

Ombrytning: Ainoliisa Miettinen

*Pärmbild: Utsikt över Lojo sjö
Fotografier om ingen annan nämns: Anne Jarva*

*ISSN 1238-8602
ISBN 951-731-305-5
ISBN 951-731-306-3 (PDF)*

Edita Prima Ab

Helsingfors 2005

Förord

I Finland har strandområden planerats sedan slutet av 1960-talet; till en början genom strandplaner och i dagens läge alltmer genom strandgeneralplaner. För närvarande finns det ca 4 500 gällande stranddetaljplaner och 400 strandgeneralplaner, vilka täcker ca 20 % av strandlinjen i Finland. Behovet av planering är stort, eftersom största delen av strandbyggandet alltjämt sker på basis av undantagslov.

Markanvändningen på strandområden och strandbyggandet är förenade med många regionpolitiska, sociala och miljömässiga mål och specialvillkor. I denna handledning beskrivs olika metoder för planering av markanvändningen på stränder och styrning av byggandet samt användningen av metoderna i enlighet med markanvändnings- och bygglagens anda. Det primära målet är att höja kvaliteten på planeringen av markanvändningen på strandområden. I handledningen ges inte några detaljerade planläggningsanvisningar, utan bara information om utgångspunkterna och specialvillkoren för planeringen samt planeringsmöjligheterna. Planläggaren skall tillämpa dessa faktorer på förhållandena i vattendraget, området och kommunen.

Handledningen riktar sig i första hand till dem som planerar markanvändningen på strandområden och till de myndigheter som svarar för planläggningen och byggandet i kommunerna. Ambitionen har trots allt varit att skriva handledningen så att den också hjälper andra parter i planeringen, t.ex. markägarna, invånarna, medborgarorganisationerna och företagen, att förstå nyttan med planering och hur planeringen kan påverkas.

Guiden är rätt omfattande. Vissa centrala teman behandlas i flera olika kapitel ur något olika synvinklar. Av denna anledning ingår i marginalerna hänvisningar till andra sidor där samma tema berörs.

Handledningen har skrivits av överarkitekt Anne Jarva vid miljöministeriet. Texten baserar sig på ett utkast av projektchef Johanna Pekkanen från Maa ja Vesi Oy. I utarbetandet av handledningen har dessutom deltagit regeringsrådet Helena Korhonen och överarkitekt Aulis Tynkkynen från miljöministeriet samt överingenjör Erkki Santala från Finlands miljöcentral. Arbetet har letts av en arbetsgrupp bestående av företrädare för miljöförvaltningen, jord- och skogsbruksministeriet, Skärgårdsdelegationen, Finlands Kommunförbund och Finlands naturskyddsförbund. Innehållet i handledningen diskuterades livligt i gruppen, som också framförde olika åsikter och ställningstaganden. Alla åsikter kunde inte beaktas.

Strandplanläggningen har ofta framskridit rätt rätlinjigt från preliminära, verbala mål till beräkning av byggplatserna för de olika markägarna, utan några omfattande diskussioner, konstruktiva granskningar eller alternativ. I detta hänseende finns det mycket att förbättra inom planläggningspraxisen. I markanvändnings- och bygglagen understryks kommunernas ansvar och självständiga beslut i planläggnings- och byggärenden. Miljöministeriet hoppas att denna handledning skall hjälpa kommunerna att använda sig av planläggning för att uppnå utvecklingsmål och välja sådana mål och medel för planeringen som lämpar sig för förhållandena.

Överdirektör Pekka Kangas

Innehåll

Förord	3
I Inledning	9
2 Behov av strandplanering	11
2.1 Utveckling i fråga om strandbyggande och markanvändning	11
Boende på stränderna	11
Mängden strandlinje, planläggning och behov av undantag	14
Strändernas utbyggningsgrad och användning för rekreation	15
2.2 Strändernas roll vid kommunal utveckling	16
2.3 Markanvändnings- och bygglagen som utgångspunkt	18
Målen för områdesplaneringen	18
Riksomfattande mål för områdesanvändningen	19
Behovet av planering på strandområden	23
2.4 Övriga mål och lagstiftning	27
Utveckling av regionerna, skärgården och landsbygden	27
Naturvård enligt naturvårdslagen	29
Naturvård och beaktande av naturen enligt andra lagar	31
Övriga program, rekommendationer och utredningar om naturvård	32
Beaktande av kulturmiljön och landskapet	34
Miljövård och vattentjänster	35
Friluftsliv, rekreation och allemansrätt	38
Rekommendation om främjande av integrerad förvaltning av kustområden	39
3 Användning av olika instrument för planering och styrning	40
3.1 Instrument för planering och styrning	40
System för planering enligt markanvändnings- och bygglagen	40
Planering enligt vattenramdirektivet och lagen om vattentjänster	41
Övriga styrmedel och tillståndssystemet	42
3.2 Planering på landskapsnivå och landskapsplan	43
3.3 Generalplan	45
Generalplanens rättsverkningar	47
Generalplanen som grund för beviljande av bygglov	48
Generalplanen som strategiskt utvecklingsinstrument	48
Gemensam generalplan för flera kommuner	50

3.4	Detaljplan	51
3.5	Inlösnings- och ersättningsskyldighet i fråga om byggnadskränkningar och åtgärdsbegränsningar	52
3.6	Val av instrument för planering och styrning	53
3.7	Planläggningsfaser, programmering och dokument	56
	Planläggningsfaser och den sakkunskap som krävs	56
	Programmering av planarbetet	58
	Utredningar och konsekvensbedömning i planläggningsprocessen	58
	General- och detaljplanedokument	59
3.8	Öppen information och växelverkan	63
	Intressenter	63
	Planering av deltagande	64
	Samarbete mellan myndigheter	66
	Remissförfarande	69
	Växelverkan när planer bereds	69
	Offentligt framläggande av planförslag	71
	Godkännande av en plan, ändringssökande och i kraftträdande	72
4	Planeringsprinciper	74
4.1	Krav på innehållet i general- och detaljplaner	74
	Särskilda krav på innehållet i planer som gäller fritidsbebyggelse på strandområden	74
	Krav på generalplanens innehåll	76
	Krav på detaljplanens innehåll	77
4.2	Regionala och lokala särdrag som utgångspunkt för planeringen	78
	Placering i region- och samhällsstrukturen och i förhållande till centra	78
	Landskapshelheter	79
	Lokal bosättningsstruktur och byggsätt	81
	Vattendrag, strandnatur och vattnets tillstånd	85
4.3	Avgränsning av planerings- och influensområdet	88
	Planens syfte	89
	Samhällsstruktur och rekreationsbehov	89
	Landskapet och naturförhållandena	90
	Markägande	90
4.4	Mål och markanvändningens övergripande struktur	92
	Fastställande och konkretisering av målen	92
	Markanvändningsalternativ och markanvändningens övergripande struktur	94

4.5 Dimensioneringsprinciper	96
Opertisk behandling av markägarna och säkerställande av skäligen byggmöjligheter	98
Område som skall dimensioneras och strandlinjens längd	99
Dimensioneringszoner	100
Metoden modifierad strandlinje	102
Dimensionering av små öar och vattendrag	103
Stamfastighetsprincipen	104
4.6 Områdesreserveringar och styrning av byggandet	106
Exempel på planbeteckningar och planbestämmelser	106
Planens centrala innehåll och syfte	106
Områden som skall bebyggas och bevaras fria, byggnadsplatsernas läge	107
Permanent boende	111
Fritidsboende	114
Omfattning av byggandet, byggplatsens storlek och placering av byggnader, byggsätt	116
Tjänster och näringsverksamhet	120
Vattentjänster och vattenvård	124
Trafikarrangemang. Båtliv	128
Rekreation	130
Skydd	132
5 Utredningar och konsekvensbedömning	135
5.1 Behov av utredningar och konsekvensbedömning	135
Konsekvenser som skall bedömas	136
Tillräckliga utredningar	137
5.2 Planer, utredningar och beslut som gäller området	138
Planer, beslut och utredningar som gäller markanvändningen	138
Skyddsprogram, beslut och inventeringar	139
Planer, program och projekt som gäller utvecklingen av regionen	140
5.3 Utredningar som gäller utvecklingen av området och dess övergripande struktur	140
Befolkningsutveckling och samhällsstruktur	140
Service- och förbindelsebehov	142
Näringsverksamhet	142
Rekreations- och friluftslivsbehov	144
5.4 Utredningar om områdets egenskaper	147
Naturvärden	147
Landskapet	152

Kulturmiljön	153
Strändernas byggbarhet. Risk för översvämning, ras och jordskred	156
Vattenvård och vattentjänster	159
Markägande och fastighetsbildning	162
6 Beviljande av bygglov och behov av undantag	163
6.1 Behov av och förutsättningar för bygglov	163
6.2 Generalplanens och stranddetaljplanens inverkan på bygglovsförfarandet	164
Bygglov på området för en generalplan med rättsverkningar	164
Bygglov på området för en stranddetaljplan	165
6.3 Förfarandet vid undantag	165
Undantagsbefogenheter	166
Förutsättningar för undantag	166
Litteratur och övriga källor	169
Presentationsblad	173

Inledning



Stränderna är viktiga fritidsområden, men användningen av dem är också förenad med många miljö-, region- och landsbygdspolitiska mål. I synnerhet för landsbygdskommunerna är de en viktig resurs, som planeringen av framtiden baserar sig på. Enligt markanvändnings- och bygglagen skall strandbyggande i första hand basera sig på planläggning. Det går också att bygga på stränder med undantagsbeslut, om de villkor som nämns i lagen uppfylls.

Många tätorter har vuxit upp invid vattendrag. Det finns ca 470 000 fritidsbostäder i Finland (2003), och en betydande del av dem finns på stränder. På stränderna finns det dessutom sedan tidigare ett betydande antal permanenta bostäder. Användningen av stränderna för fritidsbebyggelse och permanent bebyggelse ses som ett viktigt sätt att bevara och öka landsbygdens och i synnerhet skärgårdens livskraft.

Största delen av Finlands strandlinje är fortfarande obebyggd jord- och skogsbruksmark. Med stöd av allemansrätten är de obebyggda stränderna tillgängliga för alla för exkursioner, friluftsliv och annan rekreation. Strandnaturen och landskapet omfattas också av skyddsmål. Stränderna utgör livsmiljö för många hotade arter och strandnaturen är också annars mångfaldig. Dessutom utgör vattenlandskapet ett viktigt element i den finländska identiteten. Naturvård och möjligheterna att njuta av naturen förenas t.ex. i nationalparkerna, som blivit viktiga turistmål.

Invånarna i fritidsbostäderna har betydelse för kommunernas ekonomi. Konsekvenserna är både direkta och indirekta. Invånarna i fritidsbostäderna betalar fastighetsskatt och olika slags avgifter, bl.a. för avfallshantering och underhåll av enskilda vägar. De stöder det lokala näringslivet genom att köpa olika tjänster och produkter. Lönsamheten för många bybutiker är beroende av sommarinvånarna och av dem som bor i sin andrabostad. Invånarna i fritidsbostäderna sätter också fart på det lokala kulturlivet. Att bo i sommarstuga betyder för stadsborna naturupplevelser, frid och motvikt till det jäktade stadslivet. För invånarna på landsbygden blir livet i sin tur livligare och utkomstmöjligheterna förbättras.

Användningen av fritidsbostäder har ökat betydligt under det senaste decenniet. Människorna tillbringar i genomsnitt närmare tre månader av året i sin sommarstuga. Många sommarstugor blir andrabostad, ibland rentav stadigvarande bostad. De nya invånarna för med sig skatteinkomster till kommunen. Samtidigt kan de å andra sidan öka kostnaderna för hälso- och sjukvård, hemvård och skolskjutsar.

Andrahandsbostäderna och de permanenta invånarnas bostäder har en högre standard på utrustningen än de traditionella sommarstugorna, vilket innebär ökade krav på t.ex. avfallshantering och vattentjänster. Trots att invånarna betalar kostnaderna för byggande och användning, krävs det också kommunala resurser för byggnadstillsyn, miljövård, styrning av planeringen av system för vattentjänster och avfallshantering samt ordnande av transport och behandling av avfall och avloppsvatten.

Strandbyggande och annan användning av stränderna påverkar miljön, naturen och landskapet. Förutom byggnader påverkar vägar, elledningar, bryggor, beredning av marken och berggrunden samt strandmuddring. Miljökonsekvenserna är störst på områden där omfattningen av strandbyggandet är stort. Den splittring av samhällsstrukturen som följer av byggande utanför tätorter samt den ökade belastningen på vattendrag och de övriga miljöolägenheterna accentueras kring stora bosättningscentra. Där det byggs lite, där är också konsekvenserna obetydliga.

Genom planering av markanvändningen kan man se till att obebyggda stränder bevaras också för kommande generationer. Natur- och landskapsvärden kan bevaras samtidigt som människan får nya möjligheter att bo och tillbringa sin fritid på stränderna. Med hjälp av planering kan man anpassa olika funktioner så att de inte stör utan stöder varandra. Befintliga konstruktioner kan utnyttjas och å andra sidan kan onödiga kostnader undvikas. Strandbyggandets omfattning, kvalitet och placering kan regleras. Därmed kan man också bedöma de positiva och negativa verkningarna av byggandet på såväl miljön som den kommunala ekonomin.

Under planeringens gång kan man öppet och interaktivt diskutera målen och möjligheterna för planeringen. Invånarna och andra intressenter har möjlighet att påverka utvecklingen av sin livsmiljö. Markägarna kan tryggas likvärdiga möjligheter att bygga samtidigt som hänsyn tas till behoven i fråga om naturvård och rekreation.

Behov av strandplanering

2

2.1 Utveckling i fråga om strandbyggande och markanvändning

Boende på stränderna

Vattendragen har i betydande grad format markanvändningen och bosättningsstrukturen i Finland. Den tidigaste stadsliknande bebyggelsen uppkom invid goda hamnplatser; forsarna erbjöd senare en bra plattform för industrialiseringen. Också bebyggelsen på landsbygden har dragit nytta av vattendragen, såväl vid havsstranden och i skärgården som vid älv- och sjöstränder.

De första sommarvillorna byggdes på 1700-talet och villakoncentrationerna vid kusten växte fram på 1800-talet. De första koncentrationerna bildades i omgivningen kring kuststäderna vid Bottenviken, senare i Helsingforsregionen och på Karelska näset. I början av 1900-talet fanns det ca 1 000 sommarvillor, som hade koncentrerats kring de stora städerna.



Sommarvillorna vid sekelskiftet var stora och utsmyckade. Villa Leppäniemi i Runsala från 1890-talet. Foto: Åbo Akademis bildsamlingar.

På 1940–1960-talen byggdes företrädesvis små och enkla sommarstugor. Bastustuga på en ö i Lojo sjö.

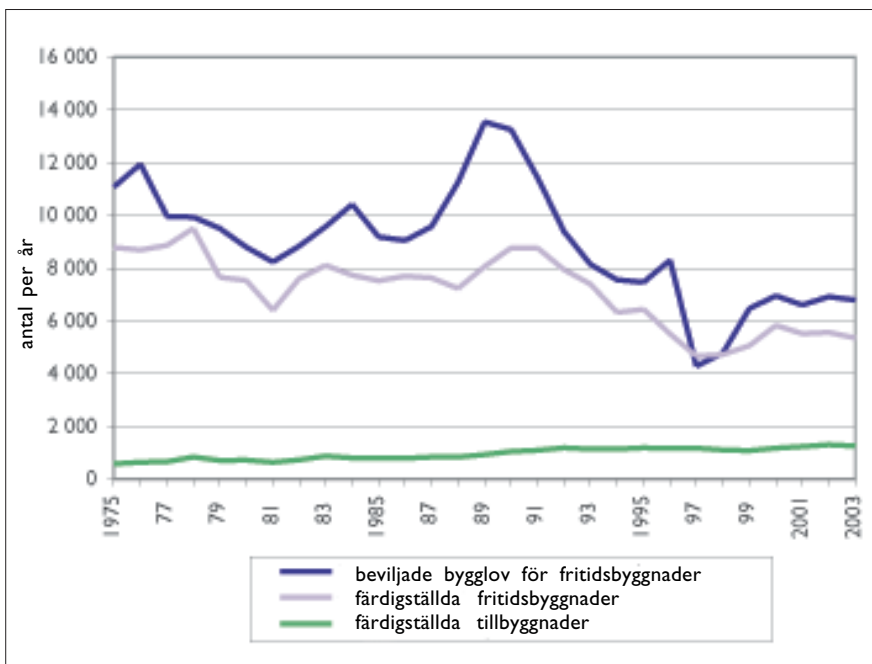


Under tiden mellan världskrigen ökade antalet sommarbostäder i synnerhet i de södra och sydvästra delarna av landet. Efter andra världskriget accelererade byggandet av sommarbostäder kraftigt. På 1940-talet byggdes det årligen ca 1 900 stugor, på 1960-talet 6 400, på 1970-talet 8 400 och under rekordåren 1990 och 1991 närmare 9 000 stugor per år.

I dag är fritidsbostäderna rymliga och välutrustade och lämpar sig för användning året om. Villa von Bagh, Sotkamo. Foto: Hannu Koivisto.



Byggandet av fritidsbostäder falnade under lågkonjunkturen på 1990-talet och efter den. Utöver lågkonjunkturen anses det behov av strandplanering som anges i markanvändnings- och bygglagen ha bidragit till att byggandet minskat. En bidragande orsak är antagligen också att många får arva en sommarstuga eller använda släktingars sommarstuga. Fler gamla sommarstugor än tidigare har också varit till salu. Förutom att bygga nytt har man de senaste åren också i tilltagande grad renoverat och utvidgat befintliga fritidsbostäder. I slutet av 2003 fanns det sammanlagt ca 465 700 fritidsbostäder i Finland¹.



Utveckling av fritidsbyggandet åren 1975–2003. Beviljade bygglov och färdigställda nybyggnader och tillbyggnader. Källa: Finlands miljöcentral/Statistikcentralen.

Enligt Skärgårdsdelegationen används sommarstugorna för närvarande i genomsnitt 80–105 dygn om året². Det växande antalet pensionärer, den ökade fritiden och den höjda levnadsstandarden ökar ytterligare användningen av sommarstugorna. Den utvecklade informationsgången, arbete och pendling från fritidsbostaden gör det möjligt att använda bostaden också andra tider än under semesterperioderna. Permanenta invånare håller på att flytta till områden som av gammalt använts för fritidsbebyggelse. Det här gäller både pendlingsområden kring städerna och andra områden. Utvecklingen ställer nya krav på planläggningen av stränderna.

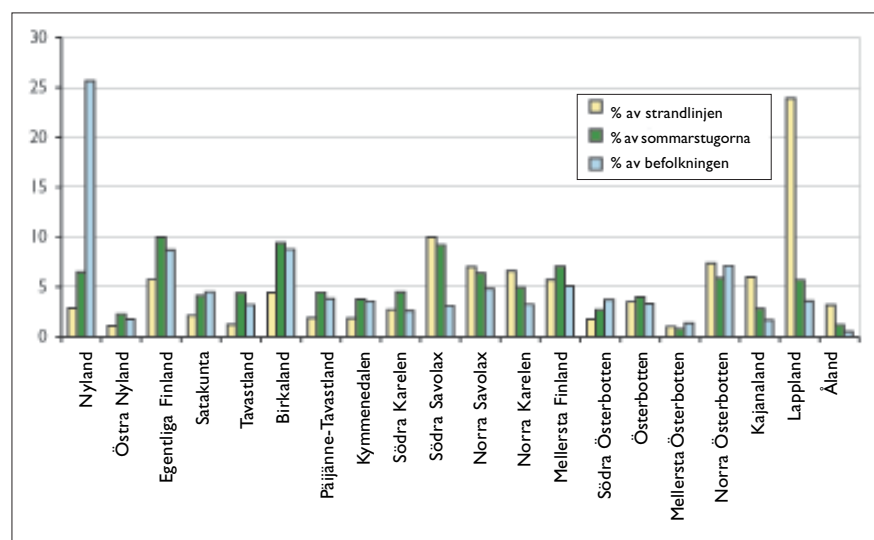
¹ Kesämökki 2003. Tilastokeskus. Asuminen 2004:7. Helsinki, 2004 (Fritidshus 2003).

² Kotilainen, Heli och Skärgårdsdelegationen. Ulkokuntalaiset mökkiläiset kuntien taloudessa. Landsbygdpolitikens samarbetsgrupp, publikation 2/1998. Helsingfors, 1998.

Mängden strandlinje, planläggning och behov av undantag

Finland har en lång strandlinje jämfört med andra länder i Europa, ca 314 000 km³. Omkring 15 % av strandlinjen är havskust, 68 % sjöstränder och 17 % älvstränder. Vid havskusten uppgår öarnas andel av strandlinjen till 86 % och i insjöar till 19 %. Ungefär en fjärdedel av stränderna i vårt land finns i Lappland.

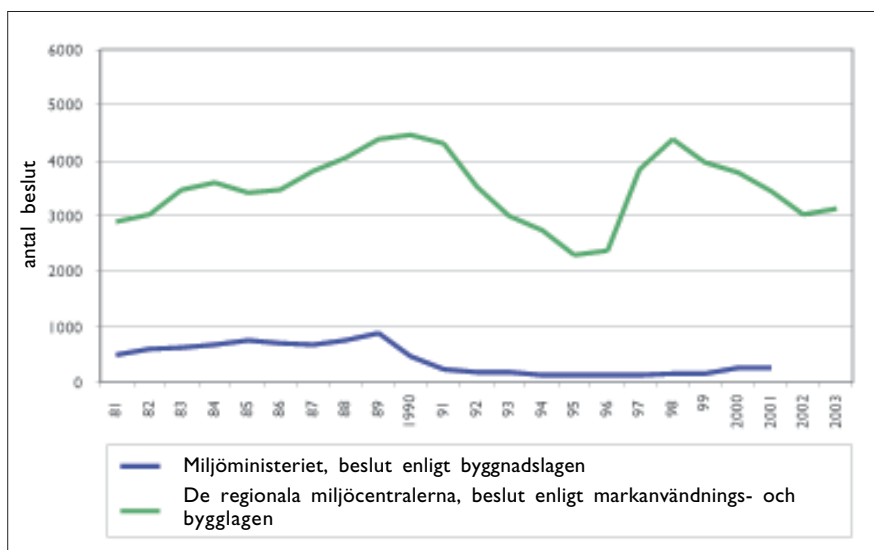
Endast en del av strandlinjen lämpar sig för byggande. Helt eller delvis olämpliga för byggande är t.ex. försumpade stränder, branta klippiga stränder samt stränder där det finns risk för ras och översvämningar. En del av stränderna hör dessutom till olika skyddsprogram eller rekreationsområden i landskapsplaner (regionplaner) eller också är de annars värdefulla till sina naturförhållanden.



Fördelningen av strandlinjen, sommarstugorna och befolkningen mellan landskapen. Befolkningen och sommarstugorna har koncentrerats till de södra landskapen medan nästan 25 % av strandlinjen finns i Lappland. Källa: Finlands miljöcentral/Statistikcentralen.

Cirka 20 % av strandlinjen omfattas av planläggning. För närvarande har det utarbetats ca 400 strandgeneralplaner och ca 4 500 stranddetaljplaner. Strandlinjen i strandgeneralplanerna omfattar ca 60 000 km och i strandplanerna 16 000 km. En stor del av strandplaneområdena omfattas också av generalplanläggning. I strandgeneralplanerna ingår 170 000 platser för semesterbyggnader och i stranddetaljplanerna 100 000. I strandplaner finns det uppskattningsvis ca 40 000 obebyggda byggnadsplatser. Trots detta sker en betydande del av strandbyggandet fortfarande genom undantagsbeslut.

³ I Finlands miljöcentrals beräkning ingår utöver havskustens, sjöarnas och öarnas strandlinje också båda stränderna invid älvar bredare än 20 m och den ena stranden invid 5–20 m breda älvar.



Fördelning av undantagstillstånd och undantagsbeslut för stränder inom miljöförvaltningen 1980–2003. Källa: Finlands miljöcentral.

Strändernas utbyggningsgrad och användning för rekreation

Skärgårdsdelegationen har räknat ut att om varje strandbyggplats upptar ca 80 m strand, binder de befintliga fritidsbostäderna ca 10 % av strandlinjen⁴. I beräkningarna ingår inte de stadigvarande bostäderna på stränderna, byliknande områden eller tätorter. Av beräkningen kan således inte dras slutsatsen att 90 % av strandlinjen fortfarande står till förfogande för bygande.

Mängden obebyggd strand som lämpar sig för rekreation har beräknats med hjälp av begreppet utbyggnad. Ju tätare byggnaderna är placerade, desto mera utbyggd är stranden och desto mindre strand står till förfogande för rekreation. Stränderna är mest utbyggda i södra och västra Finland, där trycket på användning i rekreationssyfte är störst på grund av den täta bebyggelsen. På stränderna i norra och östra Finland är fritidsbyggandet till största delen glest och mängden fria stränder är större än i det sydliga Finland.

Enligt en utredning av miljöministeriet⁵ var 37,3 % av fastlandsstränderna utbyggd år 1995. Som utbyggd definierades en sådan strand där det fanns en byggnad på högst 100 meters avstånd från stranden. På havsstränderna i Lappland var utbyggnadsgraden 21,9 %, i Nyland 39,6 % och i Satakunta 53,8 %.

Omfattningen av fria områden s. 146.

⁴ Skärgårdsprogrammet 2003–2006. Öar, hav, sjöar, älvar och strandzoner som faktorer i regionalpolitiken. Skärgårdsdelegationen. Inrikesministeriets publikation 1/2003. Helsingfors, 2003.

⁵ Granö Olavi; Laurila Leena & Roto, Markku. Rakennetut meren rannat. Suomen merenrannikon sulkeutuneisuus. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto. Helsinki, 1995 (Havsstränder med bebyggelse: utbyggda kustavsnitt i Finland).

När utbyggnadsgraden bedöms bör det beaktas att utredningen gäller enbart havsstränder. Det finns inte någon motsvarande utredning om sjö- och älvstränderna. I beräkningen ingick inte heller öar mindre än en hektar, vilkas strandlinje är 8 500 km. Även om en utbyggd strand begränsar omfattande rekreation, kan den strand som eventuellt finns mellan gårdsområdena trots allt användas på basis av allemansrätten.

2.2 Strändernas roll vid kommunal utveckling

Generalplanen som strategiskt utvecklingsinstrument s. 48.

Planeringen av markanvändningen på stränderna har traditionellt varit tudelad. Olika markägare har anvisats byggplatser opartiskt samtidigt som fria stränder har bevarats för att säkerställa naturvärdena och rekreationsbehoven. För att stränderna skall kunna utnyttjas för utveckling av kommunen som helhet förutsätts det emellertid ett strategiskt grepp och att man i kommunen medvetet funderar över strändernas betydelse för kommunens verksamhet och dragningskraft. I detta hänseende varierar situationerna – förhållandena och målsättningarna – i olika kommuner.

STUGKOMMUN	TILLVÄXTKOMMUN	TURISTKOMMUN
<ul style="list-style-type: none"> • betydande omfattning av fritidsbebyggelse • viktigt att locka stuginvånarna att bli permanenta invånare • servicekapacitet frigörs när den övriga bebyggelsen minskar 	<ul style="list-style-type: none"> • stränderna hotas att bli utbyggda • vattentjänster börjar kräva specialarrangemang • serviceinvesteringar nödvändiga • strand måste kvarstå också för tätortsbefolkningens behov 	<ul style="list-style-type: none"> • strandlandskapet och strändernas naturvärden lockar turister • omfattning och placering av byggande och verksamhet med hänsyn till miljövärdena • investeringar i infrastruktur

Stugkommun, tillväxtkommun och turistkommun är förenklade exempel på kommuner där stränderna har olika betydelse för den kommunala utvecklingen. I det verkliga livet rör sig situationerna mellan dessa alternativ, och många kommuner uppvisar drag av alla tre.

Regionala och lokala särdrag som utgångspunkt för planeringen s. 78.

Vid sidan av stränderna finns det också annat som skall planeras i kommunerna: tätorter, deras randområden, byar och andra landsbygdsområden. Kommunens situation är avgörande för hur mycket resurser som kan användas för strandplanering och tillhandahållande av service för den befolkning som bor på stränderna utan att kommunens övriga delar eller verksamheter blir lidande. Främjar utvecklingen av stränderna den övriga utvecklingen av kommunen? Eller är stränderna en attraktionsfaktor som bör bevaras i oförändrad form? Vilka delar av stränderna lönar det sig att ta i bruk för boende? Vilka delar borde förbli obebyggda på grund av sina naturvärden eller landskapet?

Strändernas betydelse för den kommunala utvecklingen och kommunens dragningskraft kan bedömas genom en klarläggning av strändernas nuläge och en bedömning av deras utvecklingsperspektiv i förhållande till den övriga utvecklingen av kommunen. De frågor som bör utredas kan hänföra sig till bl.a. befolkningen, näringarna, samhällsstrukturen, servicebehoven och miljön. Trots att det är svårt att förutse utvecklingen är det en nödvändig uppgift för att man skall kunna förbereda sig på framtiden. Till exempel genom att bedöma befolkningsutvecklingen får man en uppfattning om hur den kommunala serviceproduktionen borde utvecklas. Utvecklingen av samhällsstrukturen påverkar i sin tur t.ex. behoven av att utvidga vattenverkens verksamhetsområden.

Strändernas betydelse för utvecklingen av hela kommunen kan bedömas med hjälp av följande utredningar:

- Hur mycket strand finns det i kommunen och hur placerar den sig i kommunens samhällsstruktur?
- Vad grundar sig strändernas dragningskraft på? (landskapet, kulturmiljön, naturen, renhet, lugn, aktiv användning i rekreationssyfte, båtliv...?)
- Hurdana skyddsintressen riktas mot stränderna?
- Hur många fritidsinvånare och permanenta invånare bor det på stränderna?
- Hur placerar sig strandbebyggelsen i förhållande till kommunens centrum, byarna och vägnätet?
- Var finns de mest sammanhängande obebyggda stränderna?
- Hur utvecklas folkmängden i kommunen och hur stor del av befolkningen kan bo på stränderna i framtiden?
- Vart riktas det största trycket i fråga om byggande?
- Vilka tjänster behöver de nuvarande och framtida invånarna och hur kan de tillhandahållas?
- Hur ordnas vattentjänsterna inom kommunen?
- Vilka näringar i kommunen stöder sig på stränderna och hur kan dessa näringar utvecklas?
- Vilka planeringsinstrument lönar det sig att använda?
- Vad bör planeras nu och vad kan vänta?

Med hjälp av planering kan den kommunala utvecklingen styras i önskad riktning. Bebyggelsens lokalisering kan påverkas genom planering av markanvändningen och därmed även t.ex. kommunaltekniska behov, möjligheterna att anordna service och andra förpliktelser för kommunen och kostnaderna för dessa. När behovet av planering och planeringens omfattning bedöms bör hänsyn tas till den sakkunskap och andra resurser som behövs för planläggningen. En del av planeringskostnaderna kan tas ut hos markägarna.

Om trycket i fråga om byggande inte är speciellt stort kan man också klara sig med lättare metoder än planläggning. I en situation där vattendra-

Val av instrument för planering och styrning s. 53.

gets läge eller kvalitet föranleder enskilda behov av byggande bör generalplanläggning prövas ur perspektivet för den nytta som planläggningen medför. Kommunen bör följa situationen och godkänna t.ex. principer för undantagsbeslut. Också för de lätta principerna gäller att de bör basera sig på tillräckliga kunskaper om förhållandena och utvecklingen i kommunen.

2.3 Markanvändnings- och bygglagen som utgångspunkt

Målen för områdesplaneringen

Växelverkan s. 63, konsekvensbedömning s. 58 och 135 samt behörighet s. 56.

Krav på innehållet i general- och detaljplaner s. 74.

Syftet med markanvändnings- och bygglagen (5.2.1999/132) är att med hjälp av styrning av områdesplaneringen och byggandet skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och främja en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling. Målet är också att säkerställa att planeringen är högklassig och att tillförsäkra medborgarna möjlighet att delta i beredningen av ärenden. En plan skall beredas i växelverkan med intressenterna och dess konsekvenser skall utredas. Den som utarbetar en plan skall vara behörig för sitt uppdrag.

Systemet för planering av områdesanvändningen omfattar landskapsplaner, generalplaner och detaljplaner samt de riksomfattande mål för områdesanvändningen som skall beaktas i planläggningen. Förbunden på landskapsnivå sköter planläggningen på landskapsnivå och kommunerna sköter generalplanläggningen och detaljplanläggningen. Staten har närmast en allmänt främjande och styrande roll. Miljöministeriet styr och övervakar att de riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktas i planläggningen på landskapsnivå. De regionala miljöcentralerna sköter samma uppgift inom planläggningen i kommunerna.

Som mål för områdesplaneringen anges i lagen bl.a. välfungerande samhällen, en högklassig livsmiljö och beaktande av olika värden. Målen preciseras i de krav på innehållet som uppställts för olika planformer.

MBL 5 § Målen för områdesplaneringen

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

- 1) *möjligheterna att skapa en trygg, hälsosam, trygg och socialt välfungerande livsmiljö och omgivning som tillgodoser behoven hos olika befolkningsgrupper, såsom barn, äldre och handikappade,*
- 2) *en ekonomisk samhällsstruktur och områdesanvändning,*
- 3) *den byggda miljöns skönhet och värnandet om kulturvärden,*
- 4) *möjligheterna att bevara naturens mångfald och andra naturvärden,*
- 5) *miljövärden och möjligheterna att förhindra miljöolägenheter,*
- 6) *en sparsam användning av naturresurserna,*

- 7) välfungerande samhällen och ett högklassigt byggande,
- 8) ett ekonomiskt samhällsbyggande,
- 9) näringslivets verksamhetsbetingelser,
- 10) tillgången till service, samt
- 11) ändamålsenliga trafikarrangemang samt i synnerhet betingelserna för kollektivtrafiken och gång-, cykel- och mopedtrafiken.

Riksomfattande mål för områdesanvändningen

Med stöd av markanvändnings- och bygglagen (MBL 22 §) utfärdade statsrådet ett beslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen den 30 november 2000. Beslutet trädde i kraft den 26 november 2001. De statliga myndigheterna skall i sin verksamhet beakta målen och främja möjligheterna att uppnå dem. Målen skall också beaktas vid planering på landskapsnivå och annan områdesplanering (MBL 24 §).

I statsrådets beslut har målen uppdelats i allmänna mål och särskilda mål på basis av de effekter som styr områdesanvändningen och planeringen av områdesanvändningen. De allmänna målen har karaktären av principiella linjedragningar. De skall beaktas vid översiktlig planläggning, såsom landskaps- och generalplanläggning. De särskilda målen är förpliktelser som gäller områdesanvändningen och planeringen av den. De gäller all planläggning, om målet inte har inriktats så att det gäller en bestämd planform.

De riksomfattande målen för områdesanvändningen linjerar upp frågor av riksintresse inom områdesanvändningen och kompletterar kraven på planernas innehåll ur ett riksperspektiv. I samband med varje planprojekt bör man särskilt fundera över vilka mål som särskilt bör uppmärksammas i den aktuella planen.

Krav på innehållet i general- och detaljplaner s. 74.

På basis av innehållet i sak har målen grupperats i sex helheter: 1) fungerande regionstruktur, 2) enhetligare samhällsstruktur och kvalitet på livsmiljön, 3) kultur- och naturarv, rekreation i det fria och naturresurser, 4) fungerande förbindelsenät, 5) specialfrågor i Helsingforsregionen och 6) helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer.

Miljöministeriet har publicerat följande handledningar om de riksomfattande målen för områdesanvändningen:

- Statsrådets beslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen. Markanvändnings- och bygglagen 2000 -publikationsserie. Handledning 5. Helsingfors, 2001.
- Tillämpning av de riksomfattande målen för områdesanvändningen i samband med planläggningen. Markanvändnings- och bygglagen 2000 -publikationsserie. Handledning 9. Helsingfors, 2003.

De viktigaste mål som påverkar strandplaneringen har samlats i textrutorna på följande sida.

Fungerande regionstruktur

Allmänna mål

- Genom områdesanvändningen stöder man en balanserad utveckling av regionstrukturen genom att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja befintliga strukturer och främja en förbättring av livsmiljöns kvalitet och ett hållbart nyttjande av naturresurserna. Utvecklingen av regionstrukturen och områdesanvändningen bygger i första hand på områdenas egna starka sidor och på faktorer förknippade med områdets lokalisering.
- Med områdesanvändningen främjas växelverkan mellan stad och landsbygd samt utvecklingen av bynätet. I synnerhet i glesbygden och i stagnerande områden vinnlägger man sig i samband med områdesanvändningen om att ta till vara de befintliga strukturerna och få till stånd en mångsidigare näringsverksamhet och övrig verksamhetsbas. Inom områdesanvändningen beaktas näringar som baserar sig på glesbebyggelse och enskilda funktioner samt landsbygdens behov av nya, fast bosatta invånare.

Enhetligare samhällsstruktur och kvalitet på livsmiljön

Allmänna mål

- Livsmiljöernas ändamålsenlighet och ekonomi främjas genom att den befintliga samhällsstrukturen och tätorterna utnyttjas. Samhällsstrukturen utvecklas så att tjänster och arbetsplatser blir tillgängliga för många olika slag av befolkningsgrupper.
- Genom områdesanvändningen främjas verksamhetsbetingelserna för näringslivet genom att tillräckligt stora områden reserveras för näringsverksamhet. När mark skall anvisas för verksamheten beaktas möjligheterna att nyttja befintliga strukturer och att verksamheten lätt kan nås.
- I samband med utvecklingen av samhällsstrukturen strävar man efter att minska trafikbehovet, höja trafiksäkerheten och förbättra betingelserna för kollektivtrafiken.
- Trivseln i livsmiljön främjas genom att vikt fästs vid den tidsmässiga skiktningen i den byggda miljön.

Särskilda mål

- Utgångspunkten för generalplanen bör vara en välgrundad bedömning av befolkningsutvecklingen. I samband med generalplanläggningen skall olika alternativ granskas när det gäller utvecklingen på lång sikt av befolkningsmängden i såväl tätorts- som landsbygdsområden.
- I samband med generalplanläggningen skall utredas vilka möjligheterna är att skapa en enhetligare samhällsstruktur och åtgärder presenteras som är nödvändiga för att åstadkomma detta.
- I samband med planeringen av områdesanvändningen skall bebyggelsen på landsbygden samt turismen och den övriga fritidsverksamheten i mån av möjlighet inriktas så att de stöder landsbygdstätorterna och bynätet samt utnyttjandet av infrastrukturen.
- I samband med planeringen av områdesanvändningen skall beaktas hur lämplig marken och berggrunden i området är för den avsedda användningen.
- I samband med planeringen av områdesanvändningen skall en tillräcklig tillgång till friskt vatten av god kvalitet tryggas, likaså möjligheterna att i praktiken lösa den regionala vattenförsörjningen i tätorterna. Ytterligare skall man i samband med planeringen fästa vikt vid förebyggandet av olägenheter orsakade av avloppsvatten.

Kultur- och naturarv, rekreation i det fria och naturresurser

Allmänna mål

- Med hjälp av områdesanvändningen bidrar man till att kulturmiljön och byggnadsarvet samt deras regionalt skiftande karaktär bevaras.
- Med hjälp av områdesanvändningen främjas bevarandet av områden som är värdefulla och känsliga i den levande och den livlösa naturen och säkerställs att deras mångfald bevaras. Bibehållandet av ekologiska förbindelser mellan skyddsområdena främjas.
- Områdesanvändningen är inriktad på att naturen används för rekreation baserad på allemansrätten och gynnar natur- och kulturturism genom att förutsättningarna för mångbruk förbättras. Inom områdesanvändningen arbetar man för att nätverken av skyddsområden och värdefulla landskapsområden skall nyttjas för rekreation i det fria på ett ekologiskt hållbart sätt, som stöd-områden för turismen samt för utveckling av turismen i närliggande områden utan att målen för skyddet äventyras.

Särskilda mål

- I samband med områdesanvändningen skall säkras att nationellt sett betydelsefulla värden inom kulturarvet och naturarvet bevaras. Vid områdesanvändningen skall beaktas de förpliktelser som våra internationella överenskommelser om kultur- och naturarvet för med sig samt statsrådets beslut. Dessutom skall de riksomfattande inventeringar⁶ som myndigheterna genomfört beaktas som utgångspunkter för planeringen av områdesanvändningen. När det gäller områden och objekt av nationellt värde skall områdesanvändningen anpassas till deras historiska utveckling.
- I samband med planeringen av områdesanvändningen skall vikt fästas vid naturområden som ekologiskt eller med tanke på rekreationen i det fria är betydande och enhetliga. Områdesanvändningen skall styras på ett sådant sätt att dessa helheter inte i onödan spjälks upp.
- I samband med planeringen av områdesanvändningen skall strändernas fritidsbebyggelse dimensioneras så att möjligheterna tryggas för att strandområden som är av betydelse på grund av sitt naturvärde bevaras och att fritidsboendet upplevs som trivsamt.
- Vid planeringen av områdesanvändningen skall behovet av skydd för grund- och ytvatten beaktas, likaså behoven av förbrukning.

Helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer

- Genom områdesanvändningen bidrar man till att bevara Skärgårdshavet, landhöjningskusten, fjällområdena i Lappland och vattendragen kring Vuoksen som särskilt betydelsefulla helheter med hänsyn till deras natur- och kulturvärden. Samtidigt förvissas man sig om att förutsättningarna för bosättning och idkande av näring bibehålls. De karaktäristiska dragen för dessa områden identifieras och områdesanvändningen jämkas samman så balanserat som möjligt så att möjligheterna att bevara de exceptionella naturförhållandena och kulturvärdena kan tryggas. Samtidigt stöder man att sådana särpräglade by- och kulturmiljöer som är anpassade till naturförhållandena bevaras som helheter.

⁶ Arvokkaat maisema-alueet. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto. Mietintö 66/1992 (Värdefulla landskapsvårdsområdens betänkande); Rakennettu kulttuuriympäristö. Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt. Museovirasto, rakennushistorian osaston julkaisu 16, 1993 (Den byggda kulturmiljön. Kulturhistoriska miljöer av riksintresse); Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet. Sisäasiainministeriö, Kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983 (Förhistoriska skyddsområden av riksintresse).

- I Skärgårdshavet uppmärksammas områdets indelning i en inlandsskärgård, en mellanliggande skärgård och en yttre skärgård samt fästs vikt vid att särdragen i naturen, kulturmiljöerna och bebyggelsen i detta område skall bevaras. Samtidigt beaktas näringslivets och den bofasta befolkningens behov. I Skärgårdshavet tryggas möjligheterna att bevara områden som är av betydelse med tanke på kulturlandskapet och tillräckligt vidsträckta områden som är obebyggda.
- Vid landhöjningskusten uppmärksammas de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av landhöjningen i samband med att den befintliga strukturen förnyas och den nya planeras. Vid åmynningarna beaktas särskilt särpräglern i landskapet och naturhushållningen. Byggandet styrs så att de regionala dragen i den naturliga utvecklingsprocess som är karaktäristisk för landhöjningskusten finns representerad.
- Genom områdesanvändningen i samernas hembygd tryggas förutsättningarna för utvecklingen av den samiska kulturen och de samiska näringarna samtidigt som de anpassas till naturens toleransförmåga. Även på andra områden med renskötsel tryggas förutsättningarna för utvecklingen av renskötseln.
- I vattendragen kring Vuoksen sker styrningen av turismen, rekreationen i vattendragen och trafiken på vattenvägar samt byggandet och den övriga områdesanvändningen så att särdragen i insjönaturen, landskapet och kulturarvet bevaras.



Vattendragen kring Vuoksen. Utsikt över Puruvesi, Poroniemenlahti. Foto: Kesälahti kommun.

Behovet av planering på strandområden

Enligt markanvändnings- och bygglagen får byggnader inte uppföras på stränder utan en detaljplan eller en generalplan avsedd för styrande av byggandet. Behovet av planering gäller uppförande av nya byggnader, betydande utbyggnad av befintliga byggnader och ändring av ändamålet från fritidsbostad till permanent bostad. Om det inte finns någon plan, behövs det ett undantagsbeslut.

Utvidgning av behovet av strandplanering i lagstiftningen

- Till att börja med styrdes byggande på landsbygden bara i tätbebyggda områden och andra områden där planering behövdes med hänsyn till den väntade utvecklingen.
- Hela landsbygden började omfattas av lagar om byggande och planläggning år 1949.
- Förbudet mot tätbebyggelse i byggnadslagen (1958) gjorde det möjligt att styra och vid behov också begränsa oplanerad och tät bebyggelse på stränderna. Förbudet mot tätbebyggelse kompletterades av styckningsbegränsningen i fråga om oplanerad tätbebyggelse enligt den då gällande lagen om skifte inom planläggningsområde. För erhållande av undantagstillstånd började man göra upp parcelleringsplaner.
- Bestämmelser om strandplanläggning fogades till byggnadslagen år 1969. Bakgrunden var att oplanerat strandbyggande hade ökat, att det gällde att trygga likabehandling av markägarna och att stränder som stod till förfogande enligt allemansrätten minskade.
- Avsikten var att med hjälp av strandplaner planera fritidsbebyggelse på strandområden. Om det handlade om behov att arrangera boende året runt, skulle planeringen ske med hjälp av en stads- eller byggnadsplan.
- Det krävdes undantagstillstånd för byggande utan plan på områden där det ansågs vara nödvändigt att utarbeta en strandplan.
- Behovet av strandplanering utvidgades den 1 januari 1997 då byggnadslagen ändrades i anslutning till den nya naturvårdslagen. Målet var att stränderna skulle användas planenligt och hållbart: strävan var att trygga strändernas mångfald och biologiska produktionsförmåga och också kommande generationers möjligheter att tillfredsställa rekreationsbehov och andra behov.
- Behovet av planering utsträcktes också till sådana strandzoner där det inte behövde utarbetas någon strandplan. Principen överfördes till markanvändnings- och bygglagen, som trädde i kraft i början av 2000.

MBL 72 § 1 och 2 mom. Behovet av planering på strandområden

I en strandzon som hör till ett strandområde vid hav eller annat vatten får byggnader inte uppföras utan en detaljplan eller en sådan generalplan med rättsverkningar där det särskilt bestäms att generalplanen eller en del av den kan användas som grund för beviljande av bygglov.

Vad som bestäms i 1 mom. gäller också ett strandområde där det på grund av det byggande som kan väntas på området är nödvändigt att planera byggande och annan användning för att reglera i huvudsak strandbaserad fritidsbebyggelse.

Vattendrag enligt 1 och 2 § i vattenlagen

1 §

Med vattenområde avses område, som icke endast tillfälligt är täckt av vatten.

Vattendrag är öppna insjöområden jämte tillhörande naturliga och konstgjorda delar med undantag av de vatten, som i 2 § detta kapitel angivas.

2 §

Såsom vattendrag eller del därav anses ej:

1) dike, rännil eller sådan bädd, vari icke fortgående rinner vatten och ej ens under tiden för högsta vattenstånd finns tillräckligt vatten för dess befarande med båt eller för bedrivande av flottning och i vilken ej heller fisk i nämnvärd omfattning kan ha sin vandring, ej heller

2) källa samt brunn och annan vattentäkt, vattencistern och konstgjord damm.

Behov av planering uppkommer på havsstränder och stränder invid vattendrag. Havsstrand behöver inte definieras desto närmare. Vattendrag har definierats i vattenlagen.

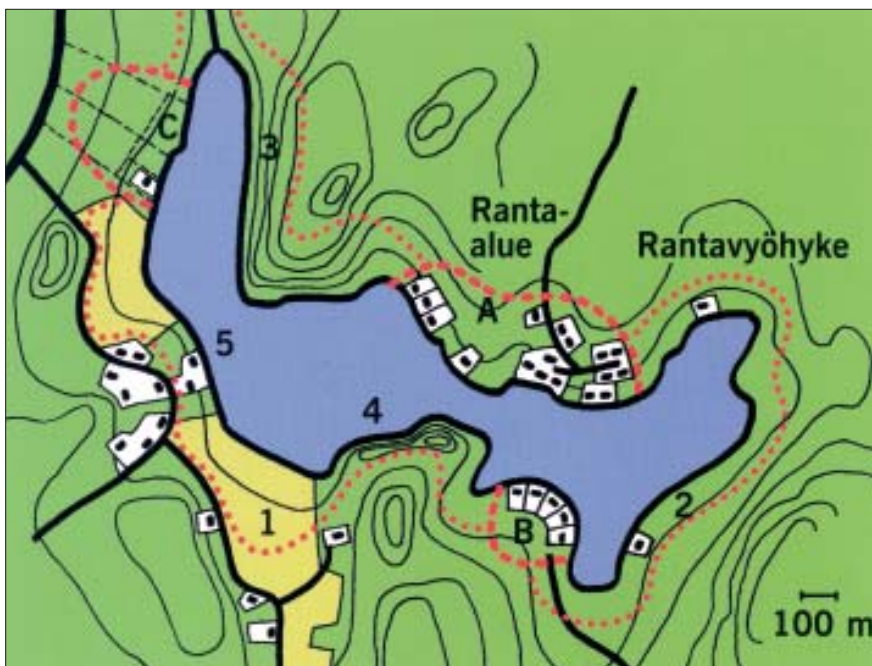
Strandzonens eller strandområdets bredd bedöms från fall till fall.

Med **strandzon**⁷ avses en sådan del av stranden vars naturförhållanden påverkas av havet eller vattendragen som landskapsmässigt upplevs höra till stranden eller som är aktuell för olika markanvändningsbehov där avsikten är att utnyttja stranden (RP 79/1996). Strandzonens bredd påverkas av vegetationen, landskapstypen, terrängformationerna och andra naturförhållanden. Strandzonen kan anses sträcka sig ungefär 100 m, dock ingestans längre än 200 m från strandlinjen vid medelvattenstånd. Inom förvaltningspraxisen har 50 m betraktas som minsta bredd för en strandzon.

Med **strandområde**⁸ avses en bredare del av stranden än strandzonen där fritidsbebyggelse vid eller i närheten av stranden måste regleras. Utöver den befintliga bebyggelsen kan behov av planering av strandområde uppkomma på grund av det byggande som kan väntas. Strandområdet sträcker sig från strandlinjen inåt land så långt som byggandet stöder sig på användning av vattendraget eller dess dragningskraft. Stödandet på vattendraget

⁷ motsvarar strandzon enligt 6 a § i byggnadslagen (370/1958, ändr. 1097/1996)

⁸ motsvarar ett sådant område enligt 123 a § i byggnadslagen (370/1958, ändr. 626/1969) där det är nödvändigt att utarbeta en strandplan



Strandzon ■■■■■■

I ett öppet åkerlandskap (1) är strandzonen bredare än i skogsterräng (2).

I en sluttning sträcker sig strandzonen så långt som byggnaderna i sluttningen klart syns och inverkar på vattnen (3).

En ås eller backe invid stranden kan göra att byggnaderna inte syns från sjön, och då kan strandzonen vara smalare (4).

I fråga om byar tillämpas vanligen de bestämmelser som gäller planläggning på torra land (MBL 16 §). Bestämmelserna om strandbyggande tillämpas bara på strandzoner (5).

Strandområde ■■■■■■

Ett strandområde avgränsas på basis av att fritidsbebyggelsen ligger nära vattnet och inverkar på det (A).

Tät fritidsbebyggelse vid stranden leder till att det behövs planläggning på området, även om det inte finns någon fritidsbebyggelse inåt land (B).

Strandområden bör alltid planläggas då man kan förutse att mer byggande kommer att bli aktuellt, t.ex. på grund av att fastighetsindelningen ändras (C).

Avgränsning av strandzoner och strandområden. Källa: Strandbyggande. Miljöministeriets broschyr, 2001.

kan innebära t.ex. en vägförbindelse, en hamn eller en badstrand. Inom förvaltningspraxisen har man ofta räknat med att strandområdet är ca 200 m brett, men det kan också vara mer, beroende på landskapet och andra omständigheter.

Behovet av planering gäller också sådana byggplatser som huvudsakligen ligger i en strandzon eller ett strandområde men där det inte finns någon egen strand. På en strandzon eller ett strandområde kan det också finnas stadigvarande bostäder vid sidan av fritidsbebyggelse. Om det finns företrädesvis stadigvarande bostäder på stranden gäller behovet av strandplanering bara den direkta strandzonen. I fråga om byggande längre bort från stranden tillämpas vid behov vad som i 16 § i markanvändnings- och bygglagen bestäms om behov av planering.

Behovet av planering gäller inte byggande för jord- och skogsbrukets⁹, försvarets och sjöfartens behov, uppförande av en ekonomibyggnad på samma gårdsområde som ett befintligt bostadshus samt renovering eller mindre utvidgning av ett befintligt bostadshus¹⁰.

MBL 72 § 3 mom. – behovet av planering gäller inte

- 1) byggande som behövs för att bedriva jord- eller skogsbruk eller fiskeri,
- 2) byggande för försvarets eller gränsbevakningens behov,
- 3) byggande för sjöfartens behov,
- 4) uppförande av en ekonomibyggnad på samma gårdsområde som ett befintligt bostadshus, och inte
- 5) renovering eller mindre utvidgning av ett befintligt bostadshus.

Byggnadsordning
s. 42.

Kommunen kan i sin **byggnadsordning** för en viss tid anvisa områden som är undantagna från behovet av strandplanering (MBL 72 § 4 mom.). Detta kan gälla områden där det på grund av områdets läge inte kan förväntas byggande som förutsätter planering av markanvändningen. Områden får inte heller ha några särskilda natur- och landskapsvärden och det får inte heller finnas något behov av att använda områdena för rekreation.

Undanröjande av behovet av planering kan bara gälla strandzoner som är helt obebyggda eller bebyggda i mycket liten grad. Det kan inte gälla t.ex. bystrandzoner, eftersom byar alltid förutsätter att markanvändningen planeras, eller strandområden där det redan har uppkommit ett behov av planering enligt 72 § 2 mom. i markanvändnings- och bygglagen.

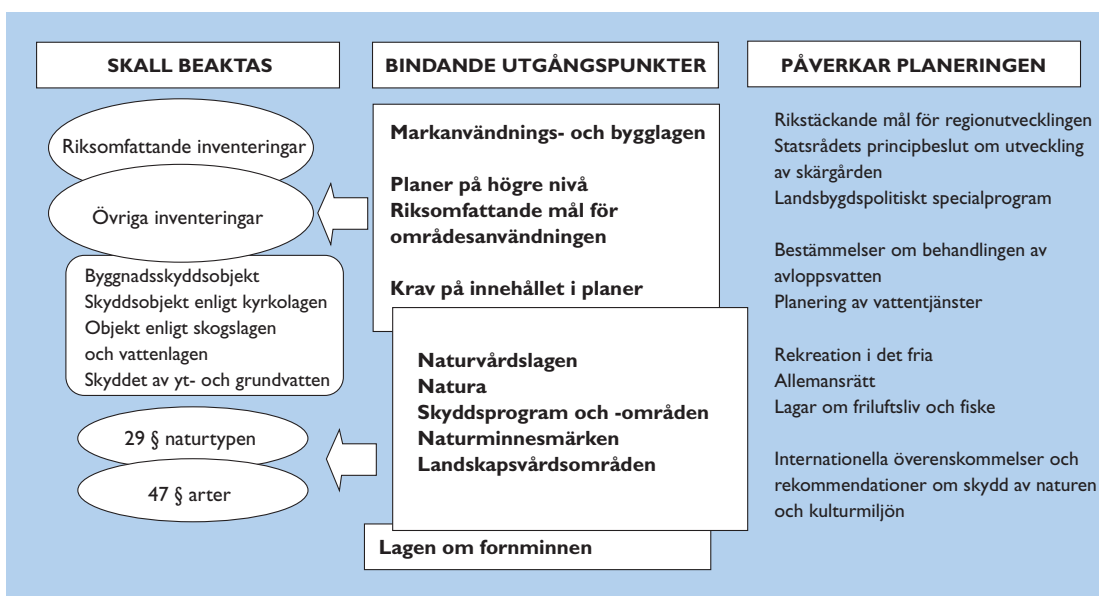
Ovan nämnda bestämmelse kan vara i kraft sex år åt gången, dock högst så länge som det inte har inträffat några sådana förändringar i de förhållanden som ligger till grund för bestämmelsen som skulle göra bestämmelsen obefogad. Den regionala miljöcentralen skall höras innan bestämmelsen utfärdas.

⁹ Till exempel uppförandet av en andra bostadsbyggnad på en gård vid generationsväxling för ägarens arvinge som arbetar på gården är sådant byggande som behövs för jordbruket (RP 79/1996).

¹⁰ Med en mindre utvidgning av en bostadsbyggnad avses en sådan utvidgning av byggnaden som inte i väsentlig grad ändrar verkningarna av byggnaden eller av dess användning. Sådana utvidgningar är utvidgningar där byggnaden trots en tilläggsbyggnad förblir relativt liten, under 60 m². I sådana byggnader kan en mindre utvidgning vara procentuellt sett rentav rätt så betydande. Annars kan det i allmänhet vara fråga om en utvidgning om högst 10 % eller ett rum (RP 101/1998).

2.4 Övriga mål och lagstiftning

Markanvändnings- och bygglagen är den bindande utgångspunkten för planläggningen. Dessutom skall naturvårdslagen och lagen om fornminnen iakttas. Kraven på planernas innehåll och de riksomfattande målen för områdesanvändningen förutsätter att olika omständigheter, såsom vattenvård, rekreationsbehov samt värden i natur- och kulturmiljön och utredningar om dessa, beaktas i tillräcklig grad. Annan lagstiftning och riksomfattande mål av olika slag, principbeslut, program och rekommendationer har inte några direkta rättsverkningar för planläggningen, men de påverkar indirekt planläggningens mål och myndighetsstyrningen.



Beaktande och samordning av olika lagar och mål vid strandplanering.

Utveckling av regionerna, skärgården och landsbygden

Syftet med **regionutvecklingslagen (602/2002)**, som styr utvecklingen av regionerna, är att främja den ekonomiska tillväxten i regionerna, utvecklingen av näringsverksamheten och sysselsättningen samt att minska skillnaderna mellan regionernas utvecklingsnivåer och förbättra befolkningens levnadsförhållanden. Lagen genomförs med hjälp av tidsbegränsade program.

I lagen om främjande av skärgårdens utveckling (494/1981) förutsätts att staten och kommunerna strävar efter att bevara den fasta bosättningen i skärgården¹¹ genom att för befolkningen skapa möjligheter till utkomst, samfärdsel och basservice. Samtidigt gäller det att skydda skärgårdens landskapsbild och natur för miljöskador. Dessa mål skall beaktas i planer enligt markanvändnings- och bygglagen och i andra planer och program.

Statsrådet godkände den 15 januari 2004 **rikstäckande mål för regionutvecklingen** för regeringsperioden 2003–2007. De statliga myndigheterna skall beakta målen och främja möjligheterna att uppnå dem.

Rikstäckande mål för regionutvecklingen 2003–2007

- Den tilltagande fritidsbebyggelsen beaktas när markanvändningen planeras samt när tjänsterna och infrastrukturen dimensioneras.
- Byggandet av fritidsbostäder och ombyggnaden av fritidsbostäder till stadigvarande bostäder stöds genom att planläggningen och tillståndspraxisen utvecklas.
- Deltidsboende på landsbygden uppmuntras genom att fritidsboende året runt och distansarbete i sommarstugorna främjas.

Statsrådet fattade den 19 maj 2004 ett **principbeslut om utveckling av skärgården** för åren 2004–2006. I bakgrunden till beslutet finns skärgårdsprogrammet från 2002, vilket följer regionutvecklingslagen. Målet är att genom utveckling av planläggningen och förfarandet vid undantag samt av styrningen och övervakningen av byggandet främja långvarigt boende i fritidsbostäderna, ombyggnad av fritidsbostäder till permanenta bostäder samt byggande av nya permanenta bostäder på stränderna. Avseende fästs dessutom vid smidiga planbeteckningar, tillräckliga byggrättigheter för olika byggplatser, möjligheterna att uppföra vattenklosetter samt en smidig undantagspolicy. Målsättningen är också att främja möjligheterna till rekreation i skärgården bl.a. genom att i planläggningen reservera tillräckliga områden för rekreation.

Den 16 december 2004 godkände statsrådet ett landsbygdspolitiskt specialprogram för åren 2005–2006. Programmet baserar sig på det **landsbygdspolitiska helhetsprogrammet** "En livskraftig landsbygd – vårt gemensamma ansvar" som utarbetats av landsbygdspolitikens samarbetsgrupp. Helhetsprogrammet baserar sig på ett integrerande grepp, gäller hela landet och syftar till positiva landsbygdsverkningar inom olika sektorer. När det gäller stränder syftar programmet till att trygga nybyggandet av fritidsbostäder samt främja långvarigt boende i fritidsbostäderna och ombyggnad av fritidsbostäder till permanenta bostäder.

¹¹ Till skärgården hör sådana öar i havsområdet och i insjövattnendragen som saknar fast vägförbindelse samt andra öar och områden på fastlandet vilka i övrigt i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgården. Statsrådet har utsett 13 skärgårdskommuner och 44 skärgårdsdelar i fråga om vilka skärgårdsförhållandena beaktas i beslut om stödåtgärder (Statsrådets förordningar 1212/2004 och 1211/2004).

Naturvård enligt naturvårdslagen

Syftet med **naturvårdslagen (1096/1996)** är att bevara naturens mångfald, vårda naturens skönhet och landskapets värde, stödja hållbart nyttjande av naturtillgångarna och av naturmiljön, öka kännedomen om och det allmänna intresset för naturen samt främja naturforskningen. Enligt markanvändnings- och bygglagen skall naturvårdslagen och bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas vid planering av områdesanvändningen och byggande.

Naturvårdslagen inrymmer flera metoder för att främja uppnåendet av lagens syften, t.ex. att utarbeta naturskyddsprogram, att inrätta naturskydds- och landskapsvårdsområden samt att skydda naturtyper, arter och värdefulla naturformationer. Genom lagen har också Europeiska gemenskapens habitat- och fågeldirektiv (92/43/EEG, 79/409/EEG) genomförts. På basis av direktiven innehåller lagen bestämmelser om nätverket Natura 2000.

Naturskyddsprogrammen tjänar till ledning när landskapsplaner utarbetas. Via kraven på innehållet i landskapsplanerna samt general- och detaljplanerna blir skyddsprogrammen beaktade också i samband med detaljerad planläggning.

På områden som omfattas av ett skyddsprogram (NVL 7 §) som godkänts av statsrådet gäller en åtgärdsbegränsning som förbjuder sådana åtgärder på området som äventyrar syftet med skyddet. Åtgärdsbegränsningen gäller inte s.k. gamla skyddsprogram och skyddsbeslut (NVL 77 §). Områdena omfattas av den regionala miljöcentralens befogenhet att utan markägarens ansökan eller samtycke inrätta ett naturskyddsområde samt miljöministeriets rätt att lösa in ett område.

Riksomfattande skyddsprogram (NVL 77 §)

- 1) programmet för utvecklande av nationalparks- och naturparksnätet (24.2.1978, kompletterat 2.4.1980, 19.12.1985 och 16.6.1988)
- 2) basprogrammet för myrskydd (19.4.1979 och 26.3.1981)
- 3) programmet för skydd av fågelrika insjöar och havsvikar (3.6.1982)
- 4) lundskyddsprogrammet (13.4.1989)
- 5) skyddsbeslutet för Mickelsörarna (24.8.1989)
- 6) strandskyddsprogrammet (20.12.1990)
- 7) skyddsprogrammet för gamla skogar (27.6.1996)

Rättsverkningarna av ett naturskyddsområde som inrättats på statsägda områden framgår av fridlysningsbestämmelserna i naturvårdslagen samt av författningen om inrättandet av området och till vissa delar också av ordningsstadgan. Rättsverkningarna av ett naturskyddsområde som inrättats på en enskild persons mark framgår av beslutet om inrättandet av området.

Naturtyper som skyddats genom naturvårdslagen (NVL 29 §) får inte ändras så att bevarandet av naturtypens karakteristiska drag i området äventyras. Förbudet träder i kraft när den regionala miljöcentralen har fattat beslut om gränserna för området.

Skyddade naturtyper enligt naturvårdslagen (NVL 29 §)

- naturliga dungar som till betydande del består av ädla lövträd
- hassellundar
- klibbalskärr
- sandstränder i naturtillstånd
- ängar vid havsstranden
- trädlösa eller av naturen trädfattiga sanddyner
- enbevuxen ängsmark
- lövängar
- stora enskilda träd och trädgrupper som dominerar ett öppet landskap

Det är förbjudet att förstöra eller försämra de förekomstplatser som är viktiga för att i naturvårdslagen avsedda arter som kräver särskilt skydd (NVL 47 §) skall kunna fortleva. Också detta förbud träder i kraft när den regionala miljöcentralen har fattat beslut om gränserna för platsen. Arter som kräver särskilt skydd har definierats i naturvårdsförordningen (160/1997).

Det är direkt med stöd av lagen förbjudet att förstöra och försämra platser där arter som nämns i bilaga IV a till habitatdirektivet förökar sig och rastar (NVL 49 §, bilaga IV a).

På de villkor som anges närmare i lagen kan den regionala miljöcentralen bevilja undantag från de förbud som nämns ovan.

Arter enligt habitatdirektivet som är skyddade enligt naturvårdslagen (NVL 49 §, bilaga IV a)

- flygekorre
- saimenvikare
- apollofjäril
- åkergroda
- fladdermöss

I 10 kap. i naturvårdslagen finns särskilda bestämmelser om nätverket Natura 2000, vilka skall iaktas när planer godkänns och fastställs samt när tillståndsärenden avgörs och andra myndighetsbeslut fattas. Enligt bestämmelserna skall ett projekts eller en plans konsekvenser för naturvärdena i Natura-områdena bedömas. Om ett projekt sannolikt betydligt försämrar naturvärdena, skall konsekvenserna bedömas särskilt. Om bedömningen och utlåtandeförfarandet visar att värdena försämras betydligt, får projektet eller planen inte godkännas. Statsrådet kan i enskilda fall på de villkor som anges särskilt i lagen besluta att frångå förbudet att försämra.

NVL 65 § 1 mom. om bedömning av projekt och planer

*Om ett projekt eller en plan antingen i sig, eller i samverkan med andra projekt eller planer, sannolikt betydligt försämrar de naturvärden i ett område som statsrådet föreslagit för Natura 2000 eller som redan införlivats i nätverket för vars skydd området har införlivats eller avses bli införlivat i nätverket Natura 2000, skall den som genomför projektet eller gör upp planen på behörigt sätt bedöma dessa konsekvenser. Detsamma gäller ett sådant projekt eller en sådan plan ut-
anför området som sannolikt har betydande skadliga verkningar som når området. Den ovan avsedda bedömningen av verkningarna kan också utföras som en del av det bedömningsförfarande som avses i 2 kap. i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994).*

NVL 66 § 1 mom. om beviljande av tillstånd samt godkännande och fastställande av planer

En myndighet får inte bevilja tillstånd att genomföra ett projekt eller godkänna eller fastställa en plan, om bedömnings- och utlåtandeförfarandet enligt 65 § 1 och 2 mom. visar att projektet eller planen betydligt försämrar de naturvärden för vilkas skydd området införlivats eller avses bli införlivat i nätverket Natura 2000.

Naturvård och beaktande av naturen enligt andra lagar

Genom särskilda lagar har det bestämts att vissa **vattendragsområden, älvar och enskilda forsar** är fridlysta när kraftverk byggs. På statsägda havsområden har genom förordning inrättats sju **sälskyddsområden**. De tolv **ödemarksområden** som med stöd av ödemarkslagen inrättats i Lappland innehas och sköts av forststyrelsen. På ödemarksområdena får inte anläggas permanenta vägar och deras naturtillstånd får inte förändras i betydande grad. På områdena tillåts naturnäringar, t.ex. renskötsel. I syfte att samordna målen utarbetar forststyrelsen en underhålls- och dispositionsplan för varje område.

Krav på innehållet vid general- och detaljplanläggning s. 74.

I **skogslagen** (1093/1996) definieras livsmiljöer som är särskilt viktiga för skogarnas mångfald. Åtgärder för skötsel och användning av dem skall på vissa villkor genomföras så att livsmiljöernas särdrag bevaras. I **vattenlagen** (264/1961) förbjuds sådana åtgärder som utförs på vattenområden eller som direkt påverkar vattenförhållanden och som äventyrar bevarandet av i lagen särskilt definierade naturtyper i naturtillstånd. Dessa livsmiljöer och naturtyper skall beaktas i planläggningen på det sätt som kraven på innehållet förutsätter.

Särskilt viktiga livsmiljöer enligt 10 § i skogslagen

- omedelbara närmiljöer för källor, bäckar och sådana rännilar som bildar bäddar för fortgående rinnande vatten samt omedelbara närmiljöer för små tjärnar,
- ört- och gräskärr, ormbunskärr samt lundkärr och sådana brunmossar som är belägna söder om Lapplands län,
- bördiga mindre landområden,
- små skogsholmar med fastmarksskog på odikade torvmarker,
- klyftor och raviner,
- stup och skogsbestånd vid stupens nedre del, samt
- sandfält, berg i dagen, stenbunden mark, blockfält, trädfattiga torvmarker och svämängar som i virkesproduktionshänseende avkastar mindre än lavmoar.

Naturtyper enligt 1 kap. 15 a och 17 a § i vattenlagen

- flador och glon under 10 ha
- gölar och sjöar på högst en hektar någon annanstans än i Lapplands län
- en bädd som finns någon annanstans än i Lapplands län och som enligt 2 § i vattenlagen inte är ett vattendrag
- källor i naturtillstånd

Övriga program, rekommendationer och utredningar om naturvård

Den 26 april 2002 utfärdade statsrådet ett principbeslut om åtgärder för att skydda Östersjön, dvs. om **Finlands program för skydd av Östersjön**. Målet för en hållbar användning av Östersjön är att varken båttrafiken, de farledsarbeten den kräver, tåkten av material från havet, rekreation eller turism skall orsaka betydande olägenheter i den marina miljön. Programmet gäller bl.a. placering och anläggande av farleder, planering av markanvändning, trafik på vattenvägar och marktäkt. Förbättringen av Östersjön och dess marina miljö bör främjas genom planläggning på landskapsnivå och strandgeneralplaner. Programmet är inte bindande för planläggningen på samma sätt som naturvårdslagen. Målet är att uppnå en regionalt och biologiskt representativ skyddsnivå för havs- och kustnaturen och minska de skadliga

verkningarna av verksamheter som medför förändringar, såsom byggande och muddring, och de skadliga verkningarna av eutrofieringen.

Konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö (FördrS 2/2000, HELCOM) tillämpas på skydd av vatten och havsbotten inom det aktuella området, inbegripet levande naturresurser och andra former av liv. Konventionen gäller avrinningsområdet för hela Östersjön och den påverkar också verksamheten på landområden. I konventionen förutsätts bl.a.

att belastning från landområden som förorenar Östersjön skall förebyggas och upphöra. I Finland finns det 22 områden som omfattas av det nätverk av skyddsområden som baserar sig på konventionen. De ingår också i nätverket Natura 2000.

Med stöd av en tidigare skyddskonvention för Östersjön (1992) gavs år 1994 en **rekommendation om skydd av stränderna kring Östersjön** (HELCOM 15/1). Enligt rekommendationen uppvisar kusterna en biologisk mångfald och är landskapsmässigt vackra, men de har begränsade naturresurser som de avtalslutande staterna bör skydda med alla disponibla medel. Utanför stadsliknande områden bör man allmänt skydda en zon som beroende på naturförhållanden och landskapet är 100–300 m från strandlinjen, både in mot land och mot havet. Det är förbjudet att förändra naturförhållandena i zonen, t.ex. genom byggande. Enligt rekommendationen bör byggande basera sig på planläggning. I Finland följs rekommendationen inom ramen för plansystemet enligt markanvändnings- och bygglagen.

Enligt konventionen om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar (FördrS 3/1976), **Ramsarkonventionen**, förutsätts medlemsstaterna främja skyddet av våtmarker som anmälts till konventionen och överlag en hållbar användning av alla våtmarker. För närvarande har Finland sammanlagt 60 Ramsarområden, som alla hör till områden som ingår i nätverket Natura 2000. Skyddsmålen för Ramsarområdena uppnås via skyddet av Naturaområden.

Utöver de ovan nämnda konventionerna och rekommendationerna finns det också utredningar som gjorts av olika internationella och nationella natur- och miljöorganisationer. Som exempel kan nämnas det världsomspännande projektet av BirdLife International **Important Bird Areas (IBA)**. Fågelområden i Finland av internationellt och nationellt intresse (FINIBA) har kartlagts som ett led i projektet. Områdena hör delvis till de offentliga skydds-



Ett blivande fågeltorn. Långvassofjärden, Ingå. Foto: Mauri Karonen.

programmen. Syftet med projektet har varit att tillhandahålla information om fågelområden för genomförande av naturvård och planering av markanvändning.

Beaktande av kulturmiljön och landskapet

Målen och de viktigaste metoderna för skydd av kulturmiljön har definierats i markanvändnings- och bygglagen. Bevarandet av byggnadsarvet säkerställs huvudsakligen genom kommunala beslut i samband med planläggning. I kraven på innehållet i general- och detaljplaner betonas vikten av att värna om kulturmiljön. Behövliga skyddsbestämmelser kan utfärdas för bevarandet av byggnadsarvet och den övriga kulturmiljön.

Med stöd av **byggnadsskyddslagen (60/1985)** kan man skydda byggnader, byggnadsgrupper och bebyggda områden som anknyter till den kulturella utvecklingen eller historien. Målet är att bevara det nationella kulturarvet. Byggnadsskyddslagen tillämpas huvudsakligen utanför detaljplanerade områden. På detaljplaneområden kan lagen tillämpas närmast för skydd av objekt av riksintresse.

Fasta fornlämningar (stenhögar, gravar, klippmålningar, offerkällor, lämningar av bostäder och färdvägar osv.) har skyddats genom **lagen om fornminnen (295/1963)**. I vrakregistret som förs av Museiverket har samlats uppgifter om undervattensfornlämningar, såsom skeppsvrak, undervattenskonstruktioner och lösa fynd.

Med stöd av naturvårdslagen (1096/1996, 32–35 §) kan **landskapsvårdsområden av intresse** på riks- eller landskapsnivå inrättas för att bevara och vårda naturens och kulturlandskapets skönhet, dess historiska särdrag eller andra därmed sammanhängande särskilda värden. Det kan utfärdas behövliga bestämmelser om värden av landskapsvårdsområden.

Riksomfattande mål för områdesanvändningen s. 19.

I de riksomfattande målen för områdesanvändningen förutsätts att de förpliktelser som våra internationella överenskommelser om kultur- och naturarvet för med sig samt statsrådets beslut beaktas vid planläggningen. Dessutom skall de **riksomfattande inventeringar** som myndigheterna genomfört beaktas som utgångspunkter för planeringen. Sådana inventeringar är

- Rakennettu kulttuuriympäristö. Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt. Museovirasto, rakennushistorian osaston julkaisu 16. Helsinki, 1993 (Den byggda kulturmiljön. Kulturhistoriska miljöer av riksintresse).
- Arvokkaat maisema-alueet. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto. Mietintö 66/1992. Helsinki, 1993 (Värdefulla landskapsvårdsområden).
- Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet. Sisäasiainministeriö, Kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983. Helsinki, 1983 (Förhistoriska skyddsområden av riksintresse).

Inventeringarna av förhistoriska skyddsområden och den byggda kulturmiljön är i viss mån föråldrade. Inrikesministeriets publikation kompletteras av Museiverkets publikation "Maiseman muisti: valtakunnallisesti merkittävät muinaisjännökset", Helsinki 2001 (Landskapets minne: fornlämningar av riksintresse). Tidsenliga uppgifter om fasta fornlämningar som skyddats enligt lagen om fornminnen bör kontrolleras i Museiverkets register över fornlämningar. Museiverket har också startat ett projekt för att ersätta publikationen Den byggda kulturmiljön med ett nytt urval objekt.

På stränderna förekommer olika typer av traditionslandskap, såsom strandängar, hagmarker och skogsbetesmarker. Områdena är landskapsmässigt känsliga och där förekommer sällsynta och hotade arter, och därför är det motiverat att värna om områdena i planläggningen. Traditionslandskapen har inventerats 1992–1998 och uppgifter om dem har publicerats i de regionala miljöcentralernas publikationsserier.

I landskapen och kommunerna har man dessutom gjort olika landskapsmässiga och lokala inventeringar av kulturmiljöerna (kulturlandskapen, den byggda miljön och fornlämningar) samt inventeringar av traditionslandskapen och kulturmiljöprogram. Av dem fås information om värden i anslutning till kulturmiljön, vilka beaktas enligt de krav som uppställts på planläggningens innehåll.

Det finns ett flertal **internationella överenskommelser, förklaringar och rekommendationer** om skydd av kulturmiljön och landskapet. Sådana överenskommelser är t.ex. konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (UNESCO, Paris 1972), konventionen om skydd för byggnadskulturarvet i Europa (Europarådet, Granada 1985) och det europeiska landskapsfördraget (Europarådet, Firenze 2000).

Krav på innehållet i general- och detaljplaner s. 74.

Miljövård och vattentjänster

Miljöskyddslagen (86/2000) är en allmän lag om förebyggande av förorening av miljön. Syftet med lagen är bl.a. att förebygga och hindra förorening av miljön, avhjälpa och minska skador orsakade av förorening, bevara en hälsosam och trivsamt samt naturekonomiskt hållbar och mångsidig miljö, främja ett hållbart utnyttjande av naturresurserna samt förebygga uppkomst och skadeverkningar av avfall. Lagen tillämpas på all verksamhet som medför utsläpp och som kan orsaka förorening av miljön och på verksamhet som ger upphov till avfall.

Förorening av vatten enligt miljöskyddslagen är alltid förenad med utsläpp av avloppsvatten eller andra ämnen eller energi som förorenar. Merparten av de projekt som förorenar vatten omfattas av miljöskyddslagen. Sådana projekt är bl.a. avledning av avloppsvatten från bostadsområden och industrin samt annan verksamhet som ger upphov till vattenutsläpp. Enligt förbudet mot förorening av mark (MSL 7 §) får inte på eller i marken lämnas eller släppas ut avfall eller andra ämnen så att därav kan följa risk eller

olägenhet för hälsan eller miljön. Enligt förbudet mot förorening av grundvatten (MSL 8 §) får ämnen eller energi inte deponeras på eller ledas till ett sådant ställe att grundvattnet kan förorenas.

Statsrådet kan genom förordning utfärda behövliga bestämmelser för att förhindra och minska förorening av miljön. Miljöministeriet kan i fråga om avloppsvatten från vattenklosetter och annat hushållsavloppsvatten genom förordning utfärda bestämmelser om reningsanläggningar och reningsmetoder, med beaktande av riksomfattande krav när det gäller vattenskyddet (MSL 18 §). Kommunen kan dessutom utfärda av de lokala förhållandena påkallade allmänna föreskrifter som gäller kommunen eller en del av den (kommunala miljöskyddsföreskrifter, MSL 19 §).

Det föreligger allmän skyldighet att rena hushållsavloppsvatten. Har en fastighet där det bedrivs verksamhet som inte är tillståndspliktig enligt miljöskyddslagen inte anslutits till ett allmänt avlopp, skall avloppsvattnet avledas och behandlas så att det inte uppstår risk för förorening av miljön. Avloppsvatten från vattenklosetter samt annat hushållsavloppsvatten skall, innan det leds i marken eller ett vattendrag, behandlas med metoder som är minst lika effektiva som sådan rening som avses i miljöministeriets förordning. Annat avloppsvatten än avloppsvatten från vattenklosetter får orenat släppas ut i marken om mängden är liten och avloppsvattnet i fråga inte medför risk för förorening av miljön (MSL 103 §). Till exempel fritidsbostädernas utrustningsstandard inverkar på om den mängd hushållsavloppsvatten som uppkommer anses vara så liten att vattnet inte behöver renas förrän det leds i marken. Orenat avloppsvatten får dock aldrig avledas direkt till vattendrag.

I **lagen om vattentjänster (85/2000)** finns samlade bestämmelser om ordnande av vattentjänster, vattenverk och avgifter för vattentjänster. Målet är att trygga oundgängliga vattentjänster så att alla som behöver tjänsterna, till skäliga kostnader har tillgång till tillräckligt hygieniskt och även i övrigt oklanderligt hushållsvatten samt sådan avloppsreglering och rening som är ändamålsenlig med avseende på hälso- och miljöskyddet.

Enligt lagen om vattentjänster svarar ägaren av en fastighet för den egna vattenförsörjningen och avloppshantering (6 §). Kommunen skall dock inom kommunens område utveckla vattenförsörjningen och avloppshantering i enlighet med samhällsutvecklingen i syfte att uppnå lagens syfte samt delta i den allmänna regionala planeringen av vattentjänster. Kommunen skall i samarbete med vattenverken inom sitt område utarbeta och åjourföra sådana planer för utvecklande av vattentjänsterna som täcker dess område. Om behovet hos en större grupp av invånare eller sanitära skäl eller miljöskyddsskäl kräver det, skall kommunen se till att åtgärder vidtas för inrättande av ett vattenverk som motsvarar behovet, utvidgande av vattenverkets verksamhetsområde eller tryggande av tillgången till andra behövliga tjänster i samband med vattenförsörjning och avloppshantering.

Med stöd av miljöskyddslagen antog statsrådet den 11 juni 2002 en

förordning om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför vattenverkens avloppsnät (542/2003). Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2004. Enligt förordningen skall fastigheterna ha en beskrivning av avloppssystemet som gör det möjligt att bedöma den belastning som avloppsvattnet orsakar på omgivningen. Det skall också finnas aktuella bruks- och underhållsanvisningar för varje avloppssystem. Befintliga fastigheter förpliktas att inom tio år förbättra avloppssystemen så att de motsvarar kraven enligt förordningen. Den angivna tiden kan på vissa villkor förlängas.

Ett system för behandling av hushållsavloppsvatten skall lämpa sig för användningsändamålet och bör kunna användas och underhållas så att kraven på behandlingen av avloppsvatten tillgodoses. Finlands miljöcentral skall följa med den utrustning och de metoder för behandling av avloppsvatten som finns allmänt tillgängliga på marknaden samt de resultat som de ger. Aktuella uppgifter från denna övervakning som bygger på opartisk och tillförlitlig bedömning skall hållas lätt tillgängliga för medborgarna. I syfte att fullgöra denna skyldighet har Finlands miljöcentral en databas med avloppsfakta (www.miljo.fi > utnyttjande av vatten > vattenförsörjning > gles- och fritidsbebyggelsens avloppsvatten).

Belastningen för omgivningen från hushållsavloppsvatten skall i fråga om organisk materia minskas med minst 90 %, i fråga om totalt fosfor med minst 85 % och i fråga om totalt kväve med minst 40 % jämfört med belastningen från obehandlat avloppsvatten. För vissa områden kan lindrigare krav uppställas genom kommunala miljöskyddsföreskrifter enligt miljöskyddslagen.

Vattenlagen (264/1961) kan ses som en allmän lag om vattenhushållningsfrågor. Vattenlagen gäller allt slags byggande i vattendrag eller som direkt påverkar vattendrag. För t.ex. bryggor och dammar förutsätts tillstånd enligt vattenlagen, om de kan orsaka i lagen särskilt definierade förändringar i vattendrag. Tillstånds- eller anmälningsförfarande eller dikningsförrättning enligt vattenlagen kan också förutsättas vid verksamhet som orsakar förorening, såsom dikning, muddring och placering av muddringsmassor i ett vattenområde. Vattenlagskommittén tillsatt av justitieministeriet har lämnat sitt förslag till revision av vattenlagen. [Vesilakitoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 2004:2. Oikeusministeriö. Helsinki, 2004 (Vattenlagskommitténs betänkande)].

Europaparlamentets och rådets **direktiv (2000/60/EG) om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område** trädde i kraft den 22 december 2000. Syftet med direktivet är att upprätta en ram för skyddet av inlandsvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten. Avsikten är att förbättra statusen hos akvatiska ekosystem samt terrestra ekosystem och våtmarker i anslutning till dem, trygga tillräcklig tillgång till ytvatten och grundvatten av god kvalitet och minska förorening av grundvattnet i betydande grad samt minska utsläpp i vattenmiljön och främja uppfyllandet av målen för relevanta internationella överenskommelser. I

direktivet förutsätts bl.a. att det uppgörs vattenförvaltningsplaner samt insamlas information om belastningen, vattnets karakteristika och miljökonsekvenserna av mänsklig verksamhet. Lagen om vattenvårdsförvaltningen (1299/2004), som berör den nationella verkställigheten av det vattenpolitiska ramdirektivet, trädde i kraft 31.12.2004.

Vattenskyddsprogram är bl.a. statsrådets principbeslut av den 19 mars 1998 om mål för skydd av vattnen fram till år 2005 (Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005, Suomen ympäristö 226), Åtgärdsprogram för skydd av vattnen fram till år 2005 (Vesien suojelun toimenpideohjelman vuoteen 2005, Suomen ympäristö 402) och Finlands program för skydd av Östersjön (Suomen Itämeren suojeluohjelma, Suomen ympäristö 569).

Friluftsliv, rekreation och allemansrätt

Med **allemansrätt** avses att varje medborgare har rätt till naturen, oberoende av vem som äger eller innehar området. När det gäller att färdas i vattendrag används också begreppet allmännyttjande av vattendrag för allemansrätten. Bestämmelser om allmännyttjande finns i 1 kap. 24 § i vattenlagen. Allemansrätten betyder också att man inte får orsaka olägenheter eller störningar. Det är i allmänhet tillåtet att röra sig till fots, på skidor, på cykel eller till häst, dock inte på gårdsplaner, åkrar och planteringar. Rätten att röra sig har också ofta begränsats på naturskyddsområden. Tillfällig vistelse i naturen, såsom att tälta under ett veckoslut eller annars under en kort tid, är tillåten om det inte medför skada eller olägenhet för markägaren eller markinnehavaren. I sådana områden där man har rätt att röra sig är det tillåtet att plocka sådana blommor, vilda bär och svampar som inte är fridlysta. Rätten att plocka växter i naturskyddsområden är begränsad, och naturvårdsförordningen begränsar ytterligare rätten att ta vissa sällsynta växter. Lägereld eller annan öppen eld får inte göras upp utan markägarens eller markinnehavarens tillstånd.¹²

I lagen om friluftsliv (606/1973) finns bestämmelser om anläggande av **friluftsleder, statens strövområden och campingplatser**. En friluftsled får anläggas om det är av vikt för den allmänna friluftsverksamheten och om inte fastigheten åsamkas betydande olägenhet av detta. För anläggande av en friluftsled skall en plan för friluftsleden uppgöras och fastställas. Statsrådet fattar beslut om inrättande av ett strövområde på statens mark. Statsrådet kan också bevilja tillstånd att lösa in ett område i anslutning till statens mark vilket ägs av någon annan, om det behövs för att ett tillräckligt omfattande eller annars ändamålsenligt strövområde skall kunna åstadkommas. Den som inrättar en campingplats skall anmäla detta till en av kommunen förordnad myndighet i den kommun där området är beläget. Myndigheten kan meddela föreskrifter om skötseln av campingplatsen.

¹² Allemansrätten. Frihet och ansvar går hand i hand. Miljöministeriets broschyr. Helsingfors, 1999.

För **terrängkörning** krävs markägarens tillstånd. Snöskoteråkning är tillåten bara på is och snöskoterleder, där bestämmelserna i vägtrafiklagen iaktas. Snöskoter får inte framföras på väg. Det är tillåtet att **färdas i vattendrag och på is**, men det får inte medföra onödig störning (vattenlagen 1264/1961, 1 kap. 24 §). Den som färdas i vattendrag har också rätt att använda ett främmande vattenområde som tillfällig ankringsplats, förutsatt att det inte förorsakar olägenhet eller störning. I närheten av en bebodd strand är det förbjudet att på ett störande sätt oavbrutet framföra en bullrig motorbåt (sjötrafiklagen 463/1996, 2 kap. 5 §). De som färdas i vattendrag har rätt att använda sådana strandområden för vila och rekreation där det också är tillåtet att ströva fritt. Landgång kan vara förbjuden bl.a. på naturskyddsområden under fåglarnas häckningstid.

I lagen om fiske (286/1982) finns bestämmelser om **fiskerätt**. Att meta och pilka är avgiftsfria allmänna fiskerättigheter, med undantag av vissa områden. För spinn- och dragfiske, flugfiske och annat handredskapsfiske, katse- och nätfångst liksom för kräftfiske förutsätts alltid att 18–64-åringar betalar en fiskevårdsavgift. Dessutom krävs tillstånd av vattenområdets ägare eller fiskerättsinnehavaren eller någon annan fiskerätt (t.ex. länsvis spöfiskeavgift).

Enligt jaktlagen (615/1993) är **jakträtten** bunden till markägande, och för rätt att jaga krävs det på några undantag när tillstånd av markägaren eller jakträttsinnehavaren. För jakt skall en jaktvårdsavgift betalas till staten.

Statsrådet fattade den 13 februari 2003 ett **principbeslut om ett handlingsprogram för utveckling av rekreation i det fria och av naturturism**. Målet är bl.a. att förbättra förutsättningarna för rekreation och naturturism på statens områden, naturskyddsområden och kommunernas rekreationsområden samt att utveckla mångsidig skogsanvändning. Anskaffning av kommunala rekreationsområden, anläggande och underhåll av friluftsleder samt bastjänster för båtliv stöds. Bevarandet av ljudlösa områden främjas. Utnyttjandet av kultur- och traditionsmiljöer samt fritidsbostäder och andra byggnader på landsbygden utökas inom verksamheten för rekreation i det fria och naturturism.

Rekommendation om främjande av integrerad förvaltning av kustområden

Inom Europeiska gemenskapen antogs den 30 maj 2002 en rekommendation om främjande av integrerad förvaltning av kustområden (Integrated Coastal Zone Management – ICZM). Syftet med rekommendationen är att samordna kustområdenas ekosystem och human verksamhet på ett hållbart sätt. Förvaltningen av kustområden bör beakta skydd av kustområdenas miljö, natur och kulturarv, klimatändringens konsekvenser, hållbara ekonomiska möjligheter och behov av användning för rekreation. Finland följer rekommendationen och gör i enlighet med den upp en nationell kuststrategi före ingången av 2006.

3

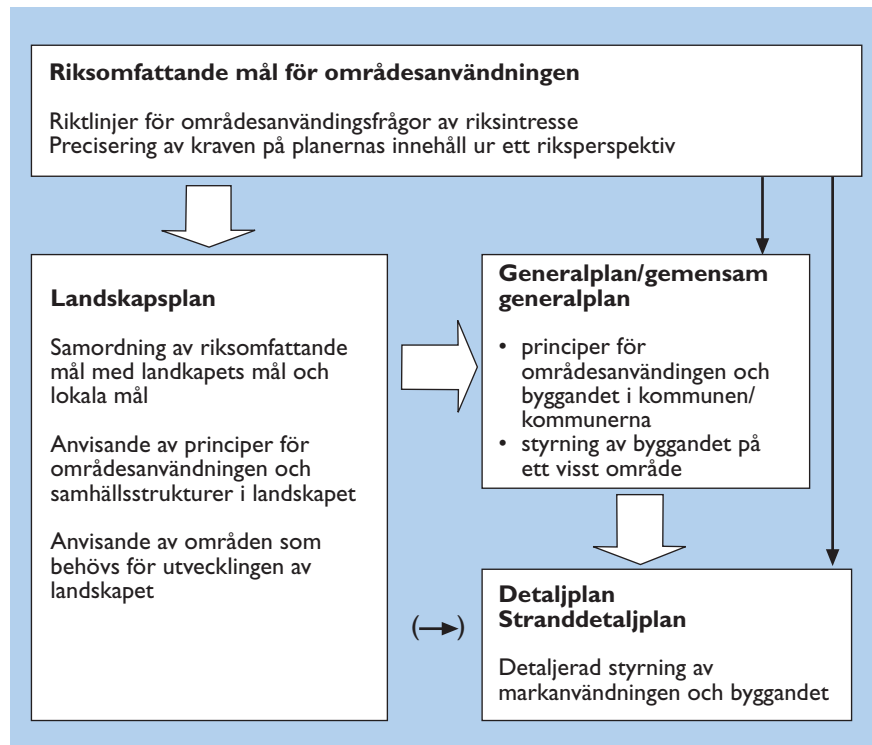
Användning av olika instrument för planering och styrning

3.1 Instrument för planering och styrning

System för planering enligt markanvändnings- och bygglagen

Riksomfattande mål för områdesanvändningen s. 19, landskapsplan s. 43, generalplan s. 45, detaljplan s. 51.

Systemet för planering av områdesanvändningen enligt markanvändnings- och bygglagen omfattar landskapsplaner, generalplaner och detaljplaner samt de riksomfattande mål för områdesanvändningen som styr dessa. Systemet för planering är hierarkiskt så att planer på högre nivå styr planerna på lägre nivå: landskapsplanen styr generalplanen och generalplanen styr detaljplanen. Landskapsplanen styr detaljplanläggningen bara om det inte finns någon generalplan. De riksomfattande målen för områdesanvändningen påverkar huvudsakligen via planläggningen på landskapsnivå, men de innehåller också mål som direkt gäller general- och detaljplanläggningen.



Planering enligt vattenramdirektivet och lagen om vattentjänster

Planerna för vatten och avlopp enligt lagen om vattentjänster och de vattenförsörjningsplaner som förutsätts i vattenramdirektivet påverkar möjligheterna att planera markanvändningen och bygga på stränderna. De påverkar även om de inte har några bindande rättsverkningar. En koppling av generalplanläggningen till utvecklingsplaneringen beträffande vattentjänster ger en god grund för granskningen av behoven att ordna vattentjänster. Å andra sidan kan planläggningen av ett område leda till att tröskeln för skyldighet att ordna vattentjänster överskrids och kommunen måste vidta åtgärder för att åstadkomma vattentjänster.

Lagen om vattentjänster s. 36.

Kopplingen av vattentjänstersplanering till planläggning, utredningar s. 124 och 159.



I den kommunala **plan för utvecklande av vattentjänsterna** som förutsätts i lagen om vattentjänster granskas behoven av vattentjänster och vattentjänståtgärder inom hela kommunens område, också på glestbebyggda eller fritidsbostadsdominerade strandområden. Särskild uppmärksamhet ägnas ordnandet av vattentjänsterna i områden för vilka det finns en gällande general- eller detaljplan enligt markanvändnings- och bygglagen eller för vilka det är aktuellt att utarbeta en general- eller detaljplan samt i områden som omfattas av miljöskyddsföreskrifter som har meddelats med stöd av 19 § i miljöskyddslagen.

I planen för utvecklande av vattentjänsterna presenteras målen för utvecklandet av vattentjänsterna samt organisatoriska riktlinjer. Det är viktigt att planen samordnas med kommunens planering av markanvändningen, eftersom utvecklingsplanen bl.a. anger de framtida utvidgningsriktningarna för befintliga nätverk och skärskådar problem och utvecklingsbehov beträffande vattentjänsterna i glesbygdsområden utanför vattenverken. Även om planlösningen för ett strandområde inte förutsätter att nätverken för vatten och avlopp utvidgas, kan planen för utvecklande av vattentjänsterna innehålla information om tänkbara system för vattentjänster för de olika fastigheterna och husgrupperna.

Övriga styrmedel och tillståndssystemet

Enligt markanvändnings- och bygglagen skall kommunen ha en **byggnadsordning**. I byggnadsordningen meddelas sådana föreskrifter som förutsätts av de lokala förhållandena och som är nödvändiga med tanke på ett planmässigt och lämpligt byggande och för att kultur- och naturvärden skall kunna beaktas samt för att en bra livsmiljö skall kunna skapas och bevaras.

Föreskrifterna i byggnadsordningen kan gälla byggplatser, byggnaders storlek och placering, anpassning av byggnader till miljön, byggsätt, planteringar, inhägnader och andra konstruktioner, vård av den byggda miljön, ordnande av vatten och avlopp samt andra lokala byggomständigheter som kan jämföras med dessa. Föreskrifterna kan gälla hela kommunen eller olika delområden.

Förfarandet närmare s. 26.

I byggnadsordningen kan anvisas områden som inte omfattas av det behov av planering på strandzoner som definieras i 72 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen.

Med stöd av miljöskyddslagen kan kommunen utfärda **kommunala miljöskyddsföreskrifter**. Föreskrifterna kan gälla åtgärder, begränsningar och konstruktioner som t.ex. hindrar utsläpp eller skadeverkningar av sådana, miljöskyddsmässiga förutsättningar för placering av verksamheter utanför detaljplaneområden samt områden där det på grund av speciell risk för förorening av miljön är förbjudet att leda ut avloppsvatten i marken, vattendrag eller bädd. Föreskrifterna kan gälla t.ex. behandlings- och avståndskrav i fråga om avloppsvatten på strandområden. Förbud att leda ut avloppsvatten i omgivningen kan utfärdas t.ex. på ett grundvattensområde som definierats på det regionala planet och på områden med tät frihetsbyggelse. Förordningen om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför vattenverkens avloppsnät (542/2003) minskar behovet av kommunala föreskrifter om behandling av avloppsvatten.

Förordningen (542/2003) närmare s. 36.

Beviljande av bygglov och behov av undantag s. 163.

För strandbyggande behövs det olika slags **tillstånd, planer och anmälningsförfaranden**. För uppförande av byggnader krävs bygglov. För rivning av byggnader kan det förutsättas rivningslov. För uppförande av olika konstruktioner och anläggningar som definieras i 62 § i markanvändnings- och byggförordningen eller för andra åtgärder räcker det med ett åtgärdstillstånd. I kommunens byggnadsordning kan föreskrivas ett lindrigare anmälningsförfarande än åtgärdstillstånd. För åtgärder som förändrar landskapet kan det behövas tillstånd för miljöåtgärder.

Beträffande vattentjänster och avfallshantering skall planerings- och anmälningsförfaranden enligt ovan nämnda förordning beaktas. Sedvanligt strandbyggande är inte förenat med miljöstillståndsplikt, utan behandlingen av avloppsvatten avgörs i samband med bygglovet eller på annat sätt som kommunen föreskriver. När det gäller byggande som påverkar vattendrag eller andra åtgärder skall tillståndsplikten enligt vattenlagen beaktas.

<p>Tillstånd enligt markanvändnings- och bygglagen</p> <p>Bygglov ny byggnad, utvidgning eller ändring av användningsändamål</p> <p>Rivningslov på detaljplaneområden, på generalplaneområden om så föreskrivits, på andra områden vid behov</p> <p>Åtgärdsstillstånd övriga konstruktioner e.dyl.</p> <p>Anmälan om byggande i stället för tillstånd enligt byggnadsordningen</p> <p>Tillstånd för miljöåtgärder för åtgärder som förändrar landskapet på detaljplaneområden eller om så föreskrivs i generalplanen</p>	<p>Förfaranden enligt förordning 542/2003</p> <p>Utredning om system för avloppsvatten för alla fastigheter utanför vattenverken</p> <p>Plan för system för avloppsvatten fogas till bygglov eller åtgärdsstillstånd eller anmälan</p>	<p>Tillstånd enligt vattenlagen</p> <p>vågbrytare, för-dämning eller stor brygga (utöver bygglov eller åtgärdsstillstånd)</p>
--	---	--

Generalplanens rättsverkningar s. 46.

Vattenlagen s. 37.

3.2 Planering på landskapsnivå och landskapsplan

Planeringen på landskapsnivå omfattar en landskapsöversikt, en landskapsplan och ett landskapsprogram. Vid planering på landskapsnivå beaktas de riksomfattande målen som samordnas med landskapets mål och de lokala målen. I landskapsplanen anges principerna för områdesanvändningen och samhällsstrukturen och anges områden som är nödvändiga med tanke på landskapets utveckling. I många kommuner kan det förhålla sig så att landskapsplanen är den enda plan som har rättsverkningar.

Landskapsplanen skall tjäna till ledning när generalplaner och detaljplaner utarbetas och ändras samt när andra åtgärder vidtas för att reglera områdesanvändningen. När myndigheterna vidtar åtgärder som gäller områdesanvändningen skall de beakta landskapsplanen, försöka främja genomförandet av planen och se till att åtgärderna inte försvårar genomförandet av planen. Landskapsplanen gäller inte på områden för en generalplan med rättsverkningar eller områden för en detaljplan, men styr ändringen av dessa planer.

På ett område som i landskapsplanen anvisats som rekreations- eller skyddsområde eller områden för teknisk service gäller villkorlig bygginskränkning (MBL 33 §). Tillstånd att uppföra en byggnad får inte beviljas så att genomförandet av landskapsplanen försvåras. Tillstånd skall dock beviljas, om förvägrande av tillstånd på grund av landskapsplanen skulle orsaka sökanden betydande olägenhet och kommunen eller ett offentligt samfund inte löser in området eller betalar skälig ersättning för olägenheten (principen "pengar eller tillstånd"). Ett område med bygginskränkning kan utvidgas eller inskränkas genom en särskild bestämmelse.

Exempel på sådana objekt i anslutning till användningen av stränder som kan avgöras i landskapsplanen

- fastställande av grundläggande mål för områdesanvändningen på vidsträckt vattendragsområden
- utveckling av bynätet på landsbygden
- beaktande av rekreationsbehov över kommungränserna (t.ex. rekreationsområden samt båt-, ströv- och friluftsnätverk bestående av replipunkter och rutter)
- fastställande av principerna för utvecklande av turism (t.ex. de viktigaste områdesreserveringarna)
- fastställande av utvecklingszoner på landsbygden (t.ex. landsbygdszoner för byar och effektiv fritidsbebyggelse)
- värnande om natur- och landskapsvärden av riksintresse och regionalt intresse
- värnande om kulturmiljöer av riksintresse och regionalt intresse
- fastställande av planeringsprinciperna för fritidsbebyggelse av landskapsintresse

I samband med planeringen på landskapsnivå kan man fundera över strändernas roll vid utvecklingen av landskapet. Förbundet på landskapsnivå kan utreda olika frågor som gäller stränderna: fritidsbebyggelsen och utsikterna när det gäller förändringar av den, regionala särdrag inom byggandet av villor och sommarstugor, strändernas och vattnets kvalitet och lämplighet för byggande, rekreationsbehov, tillräckliga rekreationsområden, naturförhållandena samt landskapsmässiga särdrag. Utredningar på landskapsnivå är till nytta i synnerhet för sådana kommuner som har obetydliga egna resurser för planering av markanvändningen.

I landskapsplanen kan man fastställa de allmänna planeringsprinciperna för fritidsbebyggelse i olika delar av skärgårds- och vattendragsområdena. I landskapsplanen kan också uppställas allmänna, t.ex. miljöskyddsrelaterade, specialvillkor för placeringen av fritidsbebyggelse i olika vattendragsområden. I landskapsplanen ingår olika slags områdesreserveringar och delområdesbeteckningar jämte bestämmelser som tjänar till ledning för planeringen i kommunerna och som också kan uppställa begränsningar i fråga om planeringen av fritidsbebyggelse.

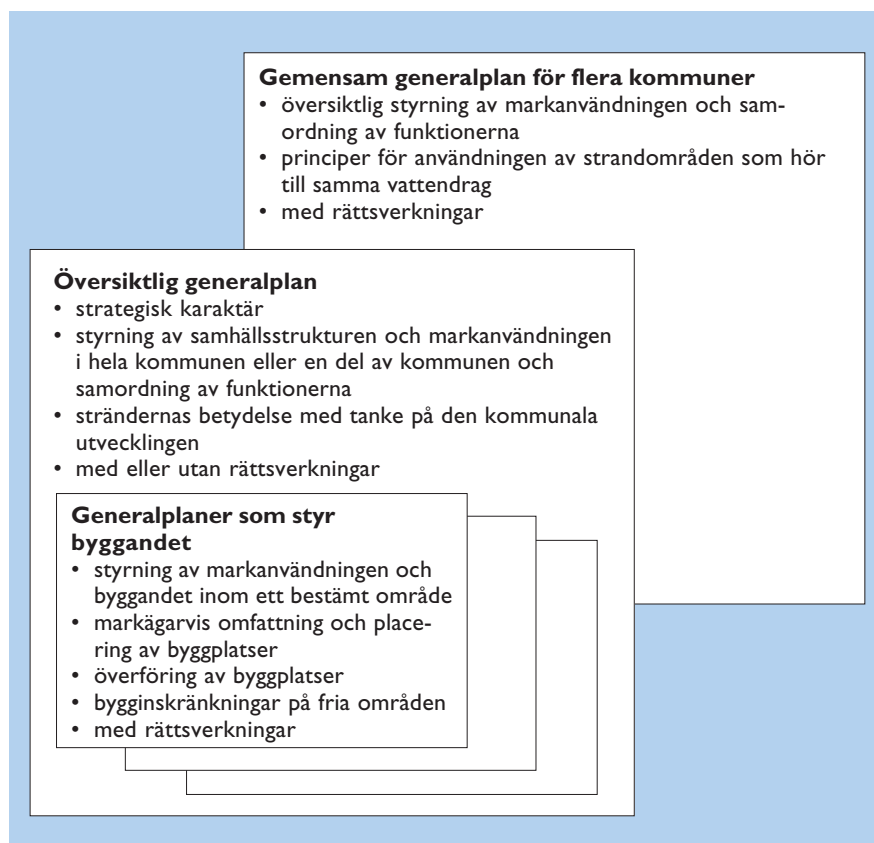
3.3 Generalplan

Syftet med generalplanen är att i allmänna drag styra samhällsstrukturen och markanvändningen i kommunen eller en del av den samt att samordna funktionerna. Kommunerna kan utarbeta en generalplan tillsammans (gemensam generalplan). I generalplanen anges principerna för den eftersträvalade utvecklingen och anvisas nödvändiga områden som grund för den detaljerade planläggningen och annan planering samt byggande och annan markanvändning. En generalplan kan också utarbetas för att styra markanvändningen och byggandet på ett visst område.

Krav på generalplanens innehåll s. 74 och 76.

Generalplanen kan utarbetas som en generalplan med rättsverkningar eller som en generalplan utan rättsverkningar. En översiktlig, strategisk generalplan kan utarbetas som en generalplan med rättsverkningar eller som en generalplan utan rättsverkningar. En gemensam generalplan har rättsverkningar. En generalplan som direkt styr byggandet skall alltid vara en generalplan med rättsverkningar.

Val av instrument för planering och styrning s. 53.



Villkorlig bygginskränkning (MBL 43 § 1 mom.)

Gäller inom hela området för en generalplan med rättsverkningar.

Tillstånd för byggande får inte beviljas så att genomförandet av generalplanen försvåras. (T.ex. när man vill bygga på ett åkerområde som skall bevaras för odling eller på ett rekreationsområde.)

Tillstånd skall dock beviljas, om förvägande av tillstånd på grund av generalplanen skulle orsaka sökanden betydande olägenhet och kommunen eller ett offentligt samfund inte löser in området eller betalar skälig ersättning för olägenheten (principen "pengar eller tillstånd").

När olägenheten bedöms beaktas inte ändringar som inträffat i ägandeförhållandena efter det att generalplanen godkänts, om de inte har gjorts för genomförande av generalplanen.

Ovillkorlig bygginskränkning (MBL 43 § 2 mom.)

Gäller på områden som angetts särskilt.

Får inte bygga så att genomförandet av generalplanen försvåras.

Begränsningen får inte vara oskälig för markägaren.

Typisk användning: för att säkerställa att ett visst område förblir obebyggt. (T.ex. på strandområden där byggrättigheterna har överförts till andra områden.)

Kan också vara förenad med en skyddsbestämmelse.

Åtgärdsbegränsning (MBL 43 § 2 mom.)

Gäller på områden som angetts särskilt.

En åtgärd som förändrar landskapet får inte vidtas utan ett tillstånd för miljöåtgärder enligt 128 §.

Används t.ex. på grundvattensområden eller områden som är värdefulla till sina naturförhållanden och vilkas användning för jord- och skogsbruket man inte vill förhindra men där man vill styra t.ex. trädfällning, dikesgrävning eller annan bearbetning av markytan.

Tidsbegränsad bygginskränkning (MBL 43 § 3 mom.)

Gäller i högst fem år på områden som angetts särskilt.

Ett område som är avsett för byggnadsverksamhet får inte användas för annat byggande än för jordbrukets och andra därmed jämförbara näringars behov.

Kan aktualiseras på sådana strandområden i närheten av tätorter som man vill reservera för t.ex. tätortsfunktioner.

Krav på rivningslov (MBL 127 § 1 mom.)

Gäller enligt särskilt beslut.

En byggnad eller en del av en byggnad får inte utan tillstånd rivas.

Används när man i tillståndsförfarandet vill undersöka objektets byggnadsskyddsvärde, traditionsvärde, skönhetsvärde eller andra värden.

Kan också vara förenad med en skyddsbestämmelse.

Generalplanens rättsverkningar

En **generalplan med rättsverkningar** skall tjäna till ledning när detaljplaner utarbetas och ändras samt när åtgärder annars vidtas för att reglera områdesanvändningen. Myndigheterna skall i sin planering av områdesanvändningen, prövning av tillstånd och övriga verksamhet se till att åtgärderna inte försvårar genomförandet av generalplanen. Detta gäller alla former av områdesplanering och tillståndsprövning. En generalplan med rättsverkningar har också direkta rättsverkningar för markägarna och byggarna.

I rutorna på omstående sida har samlats begränsningar som följer av generalplanen. I generalplanen kan även utfärdas skyddsbestämmelser (41 § 2 mom. i markanvändnings- och bygglagen) och andra nödvändiga bestämmelser.

Generalplanen ersätter den generalplan som tidigare godkänts för samma område, om det inte i planen särskilt bestäms att den tidigare planen fortsätter att gälla i sin helhet eller till vissa delar. På detaljplaneområden gäller generalplanen bara i fråga om den styrande effekten vid ändring av detaljplanen.

En generalplan kan utarbetas och godkännas **helt eller delvis utan rättsverkningar**. Att generalplanen saknar rättsverkningar bör framgå klart av de beslut som gäller godkännande av planen och också tidigare enligt vad som är känt om saken. En landskapsplan gäller inom området för en generalplan utan rättsverkningar.

En generalplan utan rättsverkningar har inte någon styrande verkan på detaljplanläggningen eller annan markanvändning och kan inte i detta avseende på ett effektivt sätt användas t.ex. som grund för sökande av ändring gällande detaljplanen. Den har inte heller några rättsverkningar för markägarna bortsett från den i MBL 99 § 3 mom. nämnda tillståndsbaserade möjligheten att lösa in ett område för t.ex. bostadsbyggande. Strandgeneralplanernas karaktär gör att det är svårt att föreställa sig att man i planerna skulle anvisa områden där inlösningsmöjligheten kan aktualiseras.

En generalplan utan rättsverkningar kan användas som "fullmäktiges viljeförklaring" när det gäller att definiera målen för den framtida planläggningen. Den lämpar sig också för utforskning av utvecklingsalternativ och strukturmodeller. I samband med utarbetandet kan man diskutera t.ex. frågor som hänför sig till rekreation, skydd och permanent boende utan rädsla för alltför starkt engagemang och begränsningar. En generalplan utan rättsverkningar kan i bästa fall utgöra en gemensam syn på utvecklingen av kommunen, men det är osäkert om planen genomförs. Bygglov kan inte beviljas direkt med stöd av planen, men den kan utgöra utredningsmaterial när undantagstillstånd för byggande behandlas.

Inlösnings- och ersättningsskyldighet till följd av byggin-skränkningar och åtgärdsbegränsningar s. 52.

Oskäligen olägenheter s. 77.

Generalplanen som grund för beviljande av bygglov

Bygglov på området för en generalplan med rättsverkningar s. 164.

En generalplan med rättsverkningar kan på vissa villkor styra byggandet direkt. I en generalplan som gäller strandområden kan det särskilt bestämmas att generalplanen eller en del av den kan användas som grund för beviljande av bygglov (MBL 72 § 1 mom.) på en strandzon eller ett strandområde. Bestämmelsen kan hänföras till t.ex. ett sådant område för fritidsbostäder där omfattningen och placeringen av byggandet har anvisats för de olika markägarna. På området kan det också finnas byggplatser för egna hemshus eller mindre omfattande turisttjänster. Om man på stranden vill anvisa tätare fritidsbebyggelse än normalt, betydande turisttjänster eller ett mera omfattande område för permanent boende måste man beakta behovet att utarbeta en stranddetaljplan eller detaljplan.

Detaljplan s. 51.

Anvisande av byggplats s. 107.

Bevarande av obebyggda stränder s. 108.

I en generalplan som styr byggandet anges antalet byggplatser och deras läge fastighetsvis på det område som skall dimensioneras. Samtidigt måste det säkerställas att områden som anvisats som obebyggda områden förblir obebyggda. Det är också nödvändigt att ange bygggrätten för varje byggplats. I planen kan dessutom finnas bestämmelser om byggnadsseden och, av grundad anledning, behandlingen av avloppsvatten. När planen utarbetas skall tillräckliga naturutredningar och andra utredningar utföras samt planens konsekvenser bedömas mer ingående och detaljerat än i samband med en översiktlig generalplan av strategisk karaktär. Plankartan bör ha en tillräckligt stor skala så att byggplatserna kan anges.

Eftersom en strandgeneralplan som direkt berättigar till byggande kan sköta stranddetaljplaneuppgifter som annars hör till markägaren, kan kommunen enligt lagen hos markägarna ta ut högst hälften av kostnaderna för utarbetandet av en generalplan som reglerar fritidsbebyggelsen (MBL 76 §).

Generalplanen som strategiskt utvecklingsinstrument

Strändernas roll vid kommunal utveckling s. 16.

För långsiktig utveckling av kommunen behövs det visioner, mål och strategier. Generalplanläggning lämpar sig bra som hjälpmedel för strategisk planering, eftersom många av utvecklingsmålen gäller markanvändning och byggande direkt eller återspeglas i dem. Ju viktigare roll utvecklandet av strand- och fritidsbebyggelsen får i den kommunala utvecklingen, desto viktigare är det att genom vittgående, översiktlig planering av markanvändningen sammanjämka olika intressen och markanvändningstryck i anslutning till stränderna.

Genom översiktlig planering av markanvändningen kan man förbereda sig på framtida behov på ett smidigare sätt än genom detaljerad planering. Den översiktliga planeringen kan genomföras på många sätt. Den kan ha formen av en fritt utformad markanvändningsplan som åskådliggör kommunens vision och strategi, en generalplan utan rättsverkningar eller en generalplan med rättsverkningar som berör hela kommunen. Den kan också utgöras av det förberedande stadiet till en generalplan som styr strandbyggandet, en översiktlig granskning där strandområdena relateras till den övriga markanvändningen och utvecklingen i kommunen. I varje fall är det viktigt att generalplanläggningen baserar sig på kommunala och regionala övergripande utvecklingsmål.

En översiktlig granskning av markanvändningen kan ha till deluppgift att

- föra värde- och måldiskussioner om intressen i anslutning till användningen av stränderna och strandområdenas strategiska betydelse för den kommunala utvecklingen på ett allmännare plan
- utföra centrala, översiktliga grundläggande utredningar om t.ex. samhällsstrukturen, befolkningsutvecklingen, servicemålen, skydds- och rekreationsbehoven
- klarlägga regionala särdrag, t.ex. läge i regionen, landskapsmässiga egenskaper, bosättningsstruktur och byggsätt
- indela strandområdena i olika mål- eller planeringszoner, t.ex. zoner för fritidsboende, zoner för permanent boende, utvecklingszoner för turism, värdefulla naturområden, områden och rutter som är viktiga med tanke på rekreation
- avgränsa ändamålsenliga planeringsområden och bedöma behovet av tilläggsutredningar
- komma överens om planeringsprinciperna för olika områden: t.ex. dimensionering, principer för utveckling av vattentjänsterna
- bedöma behovet av fortsatt planering och styrmedel (generalplan/detaljplan/byggnadsordning)

Under den översiktliga granskningen kan de områden som skall bebyggas och de områden som skall förbli obebyggda utses med hjälp av grova utredningar. Utredningarna kan sedan preciseras på de områden där förändringarna beträffande markanvändningen är störst. När helheten är under kontroll kan den detaljerade planläggningen genomföras stegvis, i små etapper. På så sätt kan man undvika sådana problem med tidsanvändning och kvalitet som hör samman med alltför omfattande planeringsuppgifter.

Gemensam generalplan för flera kommuner

En gemensam generalplan för flera kommuner är en möjlighet som kompletterar det övriga plansystemet och som i första hand skall stödja utvecklingen av stadsregioner och kommunsamarbetet. Den gemensamma generalplanen är inte någon separat plannivå, utan en generalplan som utarbetas för styrning i allmänna drag av markanvändningen och samordning av funktionerna i två eller flera kommuner (MBL 46 §). Utöver stadsregioner kan det antas att behov av generalplanssamarbete föreligger t.ex. i fråga om planering av markanvändningen och styrning av byggandet på ett sjöområde, en skärgård eller ett älvområde som sträcker sig över flera kommuner.

Kommunerna kan ge förbundet på landskapsnivå, en annan för uppgiften lämplig samkommun eller något annat av kommunernas gemensamma organ i uppdrag att utarbeta och godkänna en gemensam generalplan. En gemensam generalplan med rättsverkningar avviker från andra generalplaner på så sätt att den skall fastställas av miljöministeriet. I den gemensamma generalplanen kan man av grundad anledning avvika från landskapsplanen. Den gemensamma generalplanen skall dock anpassas till landskapsplanen som helhet och kraven på landskapsplanens innehåll skall beaktas i tillämpliga delar.

Landskapsplan s. 43.

Kommunerna kan samarbeta kring generalplanen också så att de utarbetar planen samtidigt enligt gemensamma principer men så att respektive fullmäktige godkänner planen för sitt område. En generalplan som utarbetats i samarbete på detta sätt är inte en gemensam generalplan som avses i lagen, men den gemensamma planläggningsprocessen kan trots allt vara till nytta på många sätt. Exempelvis dimensioneringen och markanvändningen beträffande vattendrag som sträcker sig över flera kommuner kan granskas som helhet och på ett för markägarna i de olika kommunerna opartiskt sätt. Samarbetet hjälper också kommunerna att använda sina planeringsresurser så effektivt som möjligt. Samtidiga invånarkvällar, framlägganden och övriga möjligheter att delta förbättrar och underlättar dessutom växelverkan och ordnandet av den.

3.4 Detaljplan

Syftet med detaljplanen är att styra markanvändningen och byggandet i detalj. I detaljplanen anvisas områden för olika ändamål, t.ex. boende, rekreation, trafik samt näringslivets behov och servicebehov. I detaljplanen utfärdas också sådana bestämmelser om byggande och annan markanvändning som behövs med beaktande av planens syfte.

Detaljplanebestämmelserna kan gälla t.ex. byggnaders placering, storlek och våningsyta. I syfte att minska olägenheterna för miljön kan det utfärdas bestämmelser om t.ex. ordnandet av vattentjänster. I detaljplanen kan också utfärdas skyddsbestämmelser, om något område eller någon byggnad skall skyddas på grund av landskapet, naturvärdena, den byggda miljön, kulturhistoriska värden eller andra särskilda miljövärden.

En byggnad får inte uppföras i strid med detaljplanen (bygginskränkning) och på ett detaljplaneområde får inte placeras sådana funktioner som medför olägenheter för den användning av andra områden som anvisats i planen (MBL 58 §). En byggnad eller en del av en byggnad får inte utan tillstånd rivas på ett detaljplaneområde (MBL 127 §). Tillstånd behövs inte om rivningen baserar sig på ett giltigt bygglov. Tillstånd behövs inte heller för rivning av en ekonomibygnad eller en annan mindre byggnad, om inte byggnaden skall betraktas som historiskt eller arkitektoniskt värdefull. På ett detaljplaneområde gäller dessutom alltid åtgärdsbegränsning: sådant jordbyggnadsarbete och sådan trädfällning eller någon annan härmed jämförbar åtgärd som förändrar landskapet får inte vidtas utan tillstånd. Tillstånd behövs dock inte om åtgärden är nödvändig för att genomföra detaljplanen eller om åtgärden baserar sig på ett beviljat bygglov (MBL 128 §).

Detaljplanen skall utarbetas och hållas aktuell efter hand som kommunens utveckling eller behovet av att styra markanvändningen det kräver (MBL 51 §). Det blir aktuellt att utarbeta en detaljplan för stranden t.ex. när man vill anvisa ett mera omfattande område för permanent boende. Detta beror på att permanent bebyggelse kräver bättre vägförbindelser och effektivare arrangemang för vattentjänster än fritidsbebyggelse. När permanent bebyggelse planeras gäller det dessutom att ta hänsyn till en välfungerande samhällsstruktur och tillgången till tjänster.

Markägaren kan för sina marker utarbeta en stranddetaljplan som lämpar sig huvudsakligen för planering av fritidsbebyggelse. Bland fritidsbebyggelsen kan det också finnas enskilda byggplatser för permanent boende. Också på ett område för en generalplan med rättsverkningar kan det behövas en stranddetaljplan i sådana fall då man vill uppföra t.ex. en semesterby med tätare bebyggelse än sedvanlig fritidsbebyggelse eller ett område med turisttjänster. Detaljerad planering behövs t.ex. om omfattningen av byggandet är stort eller om byggnaderna placeras tätt samt för att anpassa byggandet och vägarna till terrängen och för eventuella arrangemang för vattentjänster. Stranddetaljplanen kan också användas för att se över en lösning i

Krav på detaljplanens innehåll s. 74 och 77.

Inlösnings- och ersättningskyldighet s. 52.

Osäkliga olägenheter s. 78.

Val av instrument för planering och styrning s. 53.

Planering av permanent boende s. 111.

Planering av fritidsboende s. 114.

Planering av området för turism s. 120.

strandgeneralplanen, t.ex. placeringen av byggplatser, och inom de gränser som generalplanens styrande verkan tillåter även för en smärre justering av dimensioneringen.

3.5 Inlösnings- och ersättningskyldighet i fråga om bygginskränkningar och åtgärdsbegränsningar

Bygginskränkningar i generalplan s. 46.

Bygginskränkningar i detaljplan s. 51.

Osäkliga olägenheter i generalplan s. 77 och detaljplan s. 78.

Strändernas bygghet s. 156.

Inlösnings- eller ersättningskyldighet kan uppkomma på grund av detaljplanen eller en sådan ovillkorlig bygginskränkning eller åtgärdsbegränsning i generalplanen som meddelats särskilt med stöd av MBL 43 § 2 mom. (MBL 101 §). För detta förutsätts att marken i planen har anvisats för något annat ändamål än för enskild byggverksamhet och markägaren därför inte kan utnyttja området på ett sätt som medför skälig nytta. Kommunen eller, om området i planen är avsett eller har anvisats för statens behov, staten är då skyldig att lösa in området eller betala ersättning för olägenheten. När den skäliga nyttan bedöms beaktas den nytta som markägaren får av generalplanen eller stranddetaljplanen. Inlösnings- och ersättningskyldighet kan gälla ett område som har anvisats för jord- och skogsbruk endast om särskilda begränsningar för områdets användning har uppställts i planen.

Inlösnings- eller ersättningskyldighet träder i kraft först efter det att en ansökan som markägaren gjort om undantag från en begränsning har avslagits och beslutet vunnit laga kraft. När inlösnings- eller ersättningskyldigheten avgörs beaktas inte de ändringar i ägandeförhållandena och fastighetssindelningen som har inträffat efter det att planen godkänts, om inte ändringarna har gjorts för genomförande av planen (MBL 102 §).

Stränder som angetts som obebyggda i strandgeneralplanerna omfattas vanligen av bygginskränkning, enligt vilken byggande (eller annat byggande än byggande för jord- och skogsbrukets behov) är förbjudet. En sådan bestämmelse ger vanligen inte upphov till inlösnings- eller ersättningskyldighet om byggrätt enligt dimensioneringsprinciperna för området överförs till andra områden för den berörda markägaren.

En åtgärdsbegränsning leder till ersättning för skada, om en markägares åtgärd förvägras och markägaren därför inte kan utnyttja marken på ett sätt som medför skälig nytta. Ersättningen betalas av kommunen eller staten, om området är avsett eller har anvisats för kommunens eller statens behov. Vid grävning eller sprängning gäller beträffande inlösningskyldigheten vad som bestäms i 8 § i marktäktlagen. I strandgeneralplaner försöker man vanligen avgränsa åtgärdsbegränsningarna så att det inte uppkommer något ersättningsbehov.

3.6 Val av instrument för planering och styrning

När strandplanering aktualiseras i kommunen lönar det sig att fundera över vilket planeringsinstrument som lämpar sig för förhållandena i kommunen och för behovet av styrning. Vad eftersträvas genom planeringen? Vill man medvetet utveckla stränderna till kommunala attraktionsfaktorer med tanke på bebyggelse och turism? Hur kan man säkra att markägarna har jämlika byggmöjligheterna och att det finns tillräckligt med fria stränder? Vill man fundera över de nya byggnadernas placering i förhållande till kommunens tätorter, byar och trafiknät, eller handlar det om att placera tät bebyggelse i en krävande terräng? Vill man utveckla turism och rekreation i anslutning till naturvärden och skyddsområden?

Det lönar sig att inleda strandplaneringen i kommunen på en översiktlig nivå. Utvecklingen av stränderna kan då skärskådas som ett led i utvecklingen av kommunen – och landskapet – som helhet. Strategiska diskussioner och uppställande av mål på politisk nivå erbjuder tillsammans med kartläggning av basuppgifter och översiktlig planering av markanvändningen en bra utgångspunkt för tillståndsprövning och, om det behövs, även för detaljerad planering. Strategisk planering är speciellt viktig i kommuner där det finns rikligt med stränder, tryck på byggande eller förväntningar på möjligheterna att utnyttja stränderna.

En generalplan som styr byggandet lämpar sig bra för styrning av normal, förhållandevis luftig fritidsbebyggelse. Med hjälp av den kan varje markägares byggmöjligheter fastställas på ett opartiskt sätt, och bevarandet av fria stränder och olika värden kan tryggas på ett effektivt sätt. Eftersom t.ex. naturförhållandena, byggbarheten och fastighetsbildningen måste klarläggas i detalj, måste man akta sig för att avgränsa ett alltför stort planeringsområde. Generalplaner som styr byggandet bör helst utarbetas etappvis för olika delområden.

För effektiv planering av fritids- och egnahemsbyggande behövs det planering på detaljplanenivå. Med hjälp av den kan bebyggelsen anpassas till naturförhållandena, landskapet och den byggda miljön så bra som möjligt. Samtidigt kan man söka de bästa vägförbindelserna och utreda möjligheterna att ordna vattentjänster. En stranddetaljplan används om det huvudsakligen handlar om planering av fritidsbebyggelse. En detaljplan behövs om man huvudsakligen eller uteslutande vill lokalisera permanent bebyggelse till stranden.

I byggnadsordningen (och i de kommunala miljöskyddsföreskrifterna) kan utfärdas av de lokala förhållandena påkallade föreskrifter som kompletterar planerna och som gäller byggande och ordnande av vattentjänster. Kommunen kan också godkänna fritt formulerade principer som stöd för undantags- och tillståndsprövningen. Principerna kan användas för att konkretisera de förutsättningar för bygglov och undantag som anges i lagen, förenhetliga kommunens egen tillståndspolitik och främja opartisk behandling av olika markägare.

Strändernas roll vid kommunal utveckling s. 16.

Regionala och lokala särdrag s. 78.

Generalplan som strategiskt utvecklingsinstrument s. 48.

Generalplan som grund för bygglov s. 48, s. 164.

Detaljplan och stranddetaljplan s. 51.

Byggnadsordning och miljöskyddföreskrifterna s. 42.

Förfarandet vid undantag s. 165.

Planerings-/ styrinstrument	Möjligheter och begränsningar	När lönar det sig att använda
Strandstrategi Generalplan utan rättsverkningar	Värdediskussion, gemensam framtidssyn, smidig, kan fungera som bakgrundsmaterial för tillståndsprövning Inga rättsverkningar, berättigar inte till beviljande av bygglov direkt, tryggar inte bevarandet av värdefulla saker	När man vill skapa en vision om hur stränderna kan utnyttjas inom den kommunala utvecklingen När man vill få en överblick av strändernas värde och egenskaper
Översiktlig generalplan med rättsverkningar som inte direkt styr byggandet	Värdediskussion, interaktivt uppställande av mål, långsiktigt engagemang, skapande av utvecklingsmöjligheter, prognostisering av skyldigheter, samordning av olika behov, bindande rättsverkningar Berättigar inte till direkta bygglov; bestämmelserna kan bli utan effekt	När man vill utnyttja stränderna för att utveckla kommunen och samtidigt bevara deras dragningskraft När man vill ställa mark- användningen på stränderna i proportion till den övriga markan- vändningen i kommunen När man på ett ändamålsenligt sätt vill välja områden som skall planeras i detalj
Generalplan som styr byggandet (MBL 72 § 1 mom.)	Berättigar till beviljande av bygglov; bevarandet av obebyggda stränder kan tryggas, uppnåendet av naturvårdsmål tryggas liksom värnandet om andra värden, bindande rättsverkningar, effektiva bygginskränkningar, mark- ägarna deltar i kostnaderna Behovet av detaljerade stomlāgenhets- m.fl. utredningar krāver tid och resurser. Helheten kan drunkna i ett byggplatslapptäcke om området är alltför stort. Omrādesreserveringar kan inte vara vāldigt exakta.	När man vill avgöra frågan om behovet av strandplanering När man på ett entydigt sätt vill definiera bygg- möjligheterna för olika markägare. När man vill säkerställa att obebyggda områden bevaras obebyggda. När man vill främja skyddsområden (och fastställa eventuella ersättningar)

Planerings-/ styrinstrument	Möjligheter och begränsningar	När lönar det sig att använda
Stranddetaljplan	För detaljerad styrning av byggandet. Också tätt fritidsbyggande möjligt. Möjligheter till gemensamma arrangemang. Anpassning av byggandet kan lyckas också när terrängen och landskapet är krävande. Anpassningen till helheten förutsätter mera omfattande parallell planering (generalplanläggning). Huvudsakligen för fritidsbebyggelse.	När markägaren vill sköta planeringen av fritidsbebyggelsen När man vill bygga tätt När terrängen eller andra omständigheter kräver detaljerad planering När man vill eller det är skäl att anlägga samhällsteknik
Detaljplan	För detaljerad styrning av tätt byggande. Samhällstekniska arrangemang. Styrning av byggnadsseden. Anpassning till helheten, se ovan	När man huvudsakligen önskar lokalisera permanent bebyggelse till stranden När man vill utvidga eller komplettera befintliga tätorter eller byar När det behövs samhällstekniska eller andra tjänster
Byggnadsordning Miljöskydds- föreskrifter	Lokala föreskrifter om byggande och miljöskydd: omfattning av byggandet och byggsätt, avstånd från strandlinjen, ordnande av vattentjänster osv.; områden utan behov av planering Gäller bara byggande e.dyl. åtgärder	När man vill komplettera planbestämmelserna När man vill styra byggandet på oplanerade områden När man vill anvisa områden utan behov av planering När man vill meddela föreskrifter om vattentjänster o.dyl.
Principer som stöder tillståndsprovning	Förutsättningarna för undantag konkretiseras med hänsyn till de lokala förhållandena (bl.a. läge, vattentjänster, byggplatsens kvalitet, den nyttjade byggrättens volym)	När man vill förenhetliga den egna tillståndspolitiken, säkerställa opartisk behandling av olika markägare och underlätta bedömningen av förutsättningarna för undantag

3.7 Planläggningsfaser, programmering och dokument

Planläggningsfaser och den sakkunskap som krävs

Utarbetandet av en plan är en komplex process för planering, växelverkan och beslut. Processens omfattning och längd beror på bl.a. planens syfte, planområdets storlek och antalet intressenter. Planeringsprocessen omfattar planering av arbetet (programmering), uppställande av mål, utredningar, utformning och bedömning av alternativa lösningar samt färdigställande av lösningar och godkännande.

I markanvändnings- och bygglagen förutsätts att planläggningen grundar sig på mångsidig sakkunskap (MBL 1 §). Den som utarbetar en plan skall vara behörig för sitt uppdrag (MBL 10 §). Han eller hon skall ha för planeringsuppgiften lämplig högskoleexamen och tillräcklig erfarenhet med tanke på uppgiftens svårighetsgrad (MBF 3 §). Behörigheten skall bedömas utifrån de krav som varje planeringsuppdrag ställer. Vidsträckta planläggningsuppdrag eller planläggningsuppdrag som annars har betydande konsekvenser samt tillhörande utredningar förutsätter vanligen att flera personers yrkesskicklighet och sakkunskap som ett resultat av erfarenhet och utbildning kombineras.

I det följande schemat presenteras planläggningsprocessen och dess olika faser. Beskrivningen lämpar sig bäst för omfattande strandgeneralplaner, men den är också tillämplig på stranddetaljplaner. I praktiken påverkas det slutliga utförandet av arbetet av respektive kommuns disponibla resurser, förvaltningsförfaranden och planens syfte.

Sakkunskap
s. 135.



Några personer be-
kantar sig med ett
strandgeneralplane-
område. Kopparnäs,
Ingå. Foto: Mauri Ka-
ronen.

Planering	Beslutsfattande	Deltagande
Inledningsfas		
Bedömning av behovet av planläggning	Beslut om utarbetande av en plan	
Programmering av planering Preliminära mål Behov av utredningar, avgränsning av området Konsekvensbedömningarnas omfattning Programmet för deltagande och bedömning (PDB)		Myndigheternas samråd under det inledande skedet
	Behandling av (PDB)	Information om att planläggning har inletts Information om PDB
Beredningsfas		
Målprecisering Utförande och komplettering av basutredningar Planlösningens principer inkl. dimensioneringsprinciper Alternativ Utredning och bedömning av konsekvenserna		Möten i anslutning till deltagande och myndighetssamarbete beroende på hur betydande planen är Respons på alternativ
	Behandling av dimensioneringsprinciper Val av alternativ som ska utvecklas med hänsyn till respons	
Planutkastet färdigställs	Framläggande av planutkast	Planutkastet hålls framlagt Åsikter (och utlåtande)
Behandling av respons Utarbetande av planförslag		Deltagande och myndighetssamarbete vid behov
Förslagsfas		
	Framläggande av planförslag	Planförslag hålls framlagt Anmärkningar och utlåtande
Sammandrag av anmärkningarna och utlåtandena Ändringsförslag		Myndigheternas samråd under förslagsfasen (På begäran) svar till dem som lämnat anmärkningar
Planförslaget granskas	(vid behov nytt framläggande)	(nytt framläggande etc.)
Godkännandefas		
	Planen godkänns av kommunfullmäktige	Meddelande om godkännande av planen (Ändringssökande) Kungörelse om ikraftträdande

Programmering av planarbetet

Planläggningen binder en betydande del av kommunens resurser: egna arbetsinsatser och konsultanslag. För att resurserna skall kunna användas så effektivt som möjligt förutsätts det att arbetet planeras omsorgsfullt (programmeras) i det inledande skedet.

Avgränsning av planeringsområdet s. 88.

Under programmeringen måste man ta ställning fram för allt till de disponibla resurserna och tidtabellen för planläggningen, men också till planläggningens syfte och de innehållsliga målen samt de utredningar som skall göras. Bindande lösningar i fråga om planens innehåll bör undvikas, eftersom det under tiden för utredningarna, utarbetandet av planen och växelverkan med största sannolikhet framkommer omständigheter som ändrar såväl målen och innehållet i planen som tidsschemat.

Programmeringsmaterialet behövs för begäran om planeringsanbud och prognostisering av kostnaderna. I samband med anbudsförfarande gäller det att utöver den egentliga planplaneringen också fundera över vilka utredningar som behövs och med vilken sakkunskap de görs. Hurdana utredningar räcker yrkesskickligheten hos den som utarbetar planen till för och för vilka utredningar behövs det specialsakkunskap? Merinformation om anbudsförfarande, val av konsult och avtal finns i Finlands Kommunförbunds publikation Konsultin käyttö kaavoituksessa (Raija Seppänen, Helsingfors 2001).

Utredningar och konsekvensbedömning i planlägningsprocessen

Planlägningsfaser s. 56.

Behov av utredningar och konsekvensbedömning s. 135.

Avgränsning av influensområdet s. 88.

Program för deltagande och bedömning s. 64.

Myndigheternas samråd s. 66.

Planbeskrivning s. 60.

Utredningar och konsekvensbedömningar utgör en process som pågår från utarbetandet av programmet för deltagande och bedömning till färdigställandet och godkännandet av planen och planbeskrivningen. Avsikten är att tillhandahålla planerarna, intressenterna och beslutsfattarna information om konsekvenserna av genomförandet av planen, konsekvensernas betydelse och möjligheterna att lindra skadliga konsekvenser.

Behovet av utredning och bedömning klarläggs och planens influensområde avgränsas när planläggningen inleds. I programmet för deltagande och bedömning anges vilka konsekvenser som bedöms, hur bedömningen utförs samt hur de som påverkas av planen kan delta i beredningen och bedömningen av planen. Dessutom nämns hurdan information det redan finns att fås för planeringen och hurdana utredningar som bör göras medan planen utarbetas.

Utredningarna görs i början av planläggningen, då man samlar in behövliga uppgifter som utgångspunkt för planeringen. Utredningarna benämns ofta basutredningar. När planläggningen framskrider blir det ofta nödvändigt att komplettera och precisera utredningarna för att man skall få svar på de frågor som väckts under arbetets gång. I början tar bedömningen fasta på granskning av alternativ och preciseras när antalet alternativ mins-

kar. Både med tanke på växelverkan och för bedömning av planens laglighet är det viktigt att utredningarna och konsekvensbedömningen presenteras på ett åskådligt sätt och dokumenteras .

General- och detaljplanedokument

General- och detaljplanen presenteras på en karta. Till planen hör också planbeteckningar och planbestämmelser samt en beskrivning där den information som behövs för att bedöma planläggningens mål, olika alternativ och deras konsekvenser samt grunderna för lösningarna presenteras (MBL 40 och 55 §). Plankartan jämte beteckningar och bestämmelser utgör den del av planen som har rättsverkningar. Planbeskrivningen har inte några rättsverkningar, men den kan vara till hjälp när planen och planbestämmelserna tolkas.

Plankarta

Generalplanekartans utformning och skala beror på planens syfte samt behovet av styrning av områdesanvändningen och byggandet (MBF 16 §). En generalplan som styr byggandet (och som direkt berättigar till bygglov) bör ha en skala som gör att lokaliseringen av byggplatser kan anges tillräckligt exakt. I många fall är 1:10 000 en användbar skala. Planer av strategisk karaktär kan också ha en mindre skala. Baskartan skall vara tidsenlig.

Exempel på generalplanekarta s. 109.

På en detaljplanekarta presenteras gränserna för de olika områden som ingår i planen och deras användningsändamål, omfattningen av byggandet samt principer som gäller byggnadernas läge och vid behov byggsättet (MBL 55 §). Detaljplanen presenteras i skalan 1:2000. Vid behov kan också en större skala användas. En stranddetaljplan kan presenteras i mindre skala, om det är möjligt med hänsyn till planens syfte och utformningen (MBF 24 §).

Exempel på detaljplanekarta s. 110.

Bestämmelser om detaljplaners baskarta finns i förordningen om planläggningsmätning 1284/1999. Baskartan skall godkännas av den som övervakar planläggningsmätningen, dvs. lantmäteriverket eller kommunen, om en tjänsteinnehavare i kommunen har den utbildning som förutsätts av den som övervakar planläggningsmätningar.

Sedan 1980-talet har också grundkartor kunnat användas som baskarta för stranddetaljplaner, om fastighetsindelningen är korrekt, om terrängen är tydlig och om kartbeskrivningen har en exakthet som är förenlig av de krav som följer av planen och realiseringen av den¹³.

¹³ Användning av grundkartan som baskarta för strandplanen i vissa fall. Miljöministeriets brev 7.11.1983, nr 4053/501/83

Exempel på planbestämmelser s. 106, 107, 108, 114, 115, 119, 122, 132.

Planbeteckningar och planbestämmelser

Till plankartan hör en förteckning över de beteckningar som används på plankartan jämte bestämmelser i anslutning till dem. Planbeteckningsförordningen innehåller ett mångsidigt urval av beteckningar i general- och detaljplaner. Även andra beteckningar får användas.

Planbestämmelserna kan gälla hela planområdet eller ett område som anges med en planbeteckning eller flera. Bestämmelserna skall vara klara och entydiga. De får inte stå i strid med lagar, förordningar eller andra bestämmelser på högre nivå. Detaljplanebestämmelserna är offentligrättsliga bestämmelser som reglerar rättsförhållandena mellan det allmänna och enskilda. Också i en generalplan kan det finnas dylika bestämmelser som gäller markägarna och dem som bygger. En detalj- eller generalplan kan inte på ett bindande sätt ange de rättsliga förhållandena mellan enskilda.

Om plankartan innehåller rekommendationer eller annat icke-bindande material som kompletterar planbeteckningarna och planbestämmelserna, skall materialet tydligt åtskiljas från plankartans innehåll med rättsverkningsangivelser.

Planbeskrivning

I planbeskrivningen presenteras de uppgifter som behövs för att planen skall förstås, kunna godkännas och genomföras. Med hjälp av beskrivningen skapas förutsättningar för växelverkan vid beredningen av planen, bedömningen av planens innehåll och laglighet samt genomförandet av planen.

Planbeskrivningen hjälper för sin del till vid tolkningen av de lösningar och bestämmelser som presenterats på kartan. Det är därför skäl att i beskrivningen redogöra för rättsverkningsangivelserna i anslutning till beteckningarna och bestämmelserna, t.ex. byggnadskränkningar eller möjligheten att använda generalplanen som grund för beviljande av bygglov.

MBF 17 § I beskrivningen av generalplanen skall ingå

- 1) en utredning om förhållandena i området, dess miljöegenskaper och förändringar i dem samt andra sådana uppgifter om det område som planläggs vilka är centrala när konsekvenserna av planen utreds och bedöms,
- 2) utgångspunkterna, målen och de aktuella alternativen för planeringen,
- 3) ett sammandrag av utredningar som gjorts för att bedöma konsekvenserna av planen,
- 4) planens konsekvenser för samhällsstrukturen, den byggda miljön, naturen, landskapet, arrangemangen för trafik, i synnerhet kollektivtrafik, och teknisk service, ekonomin, hälsan, de sociala förhållandena och kulturen samt andra betydande konsekvenser av planen,
- 5) en utredning om planens förhållande till de riksomfattande målen för områdesanvändningen, landskapsplanen, gällande generalplan och annan planering i kommunen,

- 6) planeringens olika skeden samt förfarandena för deltagande och växelverkan samt ett sammandrag av åsikter som framförts i olika skeden av planläggningen,
- 7) det centrala innehållet i och grunderna för den planlösning som valts samt en utredning om hur resultaten av konsekvensutredningarna och olika åsikter har beaktats,
- 8) tidsplaneringen och uppföljningen av genomförandet av planen,
- 9) enligt behov planer som styr genomförandet av planen.

MBF 25 § I beskrivningen av detaljplanen skall ingå

- 1) en utredning om förhållandena i området, dess byggnadsbestånd och andra miljöegenskaper och förändringar i dem samt andra sådana uppgifter om det område som planläggs och om dess närmaste omgivning vilka är centrala när konsekvenserna av planen utreds och bedöms,
 - 2) utgångspunkterna, målen och de aktuella alternativen för planeringen,
 - 3) ett sammandrag av utredningar som gjorts för att bedöma konsekvenserna av planen,
 - 4) planens konsekvenser för samhällsstrukturen, den byggda miljön, naturen, landskapet, arrangemangen för trafik och teknisk service, ekonomin, hälsan och säkerheten, olika befolkningsgruppers verksamhetsbetingelser i den närmaste omgivningen, de sociala förhållandena och kulturen samt andra betydande konsekvenser av planen,
 - 5) en utredning om planens förhållande till generalplanen, gällande detaljplan och kommunens övriga planering,
 - 6) planeringens olika skeden samt förfarandena för deltagande och växelverkan samt ett sammandrag av åsikter som framförts i olika skeden av planläggningen,
 - 7) det centrala innehållet i och grunderna för den planlösning som valts samt en utredning om hur resultaten av konsekvensutredningarna och olika åsikter har beaktats,
 - 8) tidsplaneringen och uppföljningen av genomförandet av planen,
 - 9) enligt behov planer som styr eller åskådliggör genomförandet av planen.
- Om en detaljplan utarbetas för ett område på vilket ingen generalplan med rättsverkningskraft är i kraft, skall i beskrivningen av detaljplanen dessutom redogöras för hur planen förhåller sig till de riksomfattande målen för områdesanvändningen och landskapsplanen.

Uppföljningsblanketter

Uppföljningen av planläggningen utgör ett led i uppföljningen av områdesanvändningen och den byggda miljös tillstånd och utveckling enligt markanvändnings- och bygglagstiftningen. Finlands miljöcentral ansvarar för ett uppföljningssystem för planläggningen bl.a. med hjälp av uppföljningsblanketter som fogats till planbeskrivningarna. Avsaknaden av blanketter försämrar planläggningsstatistikens tillförlitlighet.

Uppföljningsblanketten för detaljplaner har använts sedan 1970-talet. En elektronisk blankett i Excel-format togs i bruk år 2000 och en webbblankett som kan fyllas i med ett nätresursprogram år 2003. På den blankett som skall fogas till beskrivningen av en detaljplan komprimeras datainnehållet i en enskild plan i sifferform så att vissa av planens centrala egenskaper kan granskas med hjälp av dem. Innehållet i blanketten tar fasta på områdesreserveringar. När det gäller områdesreserveringar granskas arealer och byggrättigheter samt förändringar i dem. Dessutom behandlas uppgifter om diarieföring och utarbetande av detaljplanen, underjordiska uppgifter samt byggnadsskydd enligt planen och annat byggnadsskydd samt ändringar av dessa jämfört med tidigare detaljplaner för området. I fråga om stranddetaljplaner behandlas bl.a. fritidsbebyggelse.

Inom miljöförvaltningen har man planerat motsvarande uppföljning också när det gäller generalplanläggningen, i synnerhet för (strand)generalplaner som styr byggandet. I blanketten för uppföljning av strandgeneralplanen antecknas uppgifter om bl.a. strandlinjens omfattning och användning för olika ändamål samt antalet byggplatser och byggrätt per byggplats.

Närmare uppgifter om plandokument och utarbetandet av dem ingår i bl.a. följande handledningar av miljöministeriet:

- Planbeteckningar. Miljöministeriet, markanvändningsavdelningen. Markanvändnings- och bygglagen 2000 -publikationsserien. Handledning 1. Helsingfors, 2003.
- Beteckningar och bestämmelser i generalplaner. Miljöministeriet, markanvändningsavdelningen. Markanvändnings- och bygglagen 2000 -publikationsserien. Handledning 11. Helsingfors, 2003.
- Beteckningar och bestämmelser detaljplaner. Miljöministeriet, markanvändningsavdelningen. Markanvändnings- och bygglagen 2000 -publikationsserien. Handledning 12. Helsingfors, 2003.
- Detaljplanebeskrivning. Miljöministeriet, markanvändningsavdelningen. Markanvändnings- och bygglagen 2000 -publikationsserien. Handledning 3. Helsingfors, 2003.

Utsikt över Finska viken. Köpparnäs, Ingå. Foto: Mauri Karonen.



- Hur man utarbetar en generalplanebeskrivning. Miljöministeriet. Miljöhandledning 13. Helsingfors, 1996.
- Tillämpning av de riksomfattande målen för områdesanvändningen i samband med planläggningen. Miljöministeriet, markanvändningsavdelningen. Markanvändnings- och bygglagen 2000 -publikationsserien. Handledning 9. Helsingfors, 2003.

3.8 Öppen information och växelverkan

Öppen information, växelverkan och samarbete är viktiga mål enligt markanvändnings- och bygglagen. Växelverkan och information behandlas i miljöministeriets handledning "Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa" (Deltagande i samband med general- och detaljplanläggning), som utkommer på våren 2005. I detta avsnitt diskuteras hur strändernas särdrag, såsom markägoförhållanden och allmänna skydds- och rekreatjonsbehov, påverkar ordnandet av växelverkan.

MBL 6 § Växelverkan och information om planläggningen

Beredningen av en plan skall ske i växelverkan med de personer och sammanslutningar vars förhållanden eller intressen i avsevärd mån kan påverkas av planen.

Myndigheter som bereder planer skall informera om planläggningen så att de som berörs av saken har möjlighet att följa planläggningen och påverka den.

Intressenter

Enligt markanvändnings- och bygglagen skall "intressenterna" få information om planläggningen och ha möjlighet att delta i beredningen av planen och bedöma verkningarna av planen.

Intressenter är enligt MBL 62 §

- markägarna på området
- de vars boende, arbete eller övriga förhållanden kan påverkas betydligt av planen
- de myndigheter och sammanslutningar vars verksamhetsområde behandlas vid planeringen

Viktiga intressenter på strandområden är markägarna på området, de stadigvarande invånarna och invånarna i fritidsbostäderna samt ägarna av vattenområdena. Intressenter är också övriga kommuninvånare som använder det område som skall planläggas för t.ex. rekreation. Vid sidan av kommunens bygg- och miljömyndigheter och den regionala miljöcentralen kan också förbundet på landskapsnivå, grannkommunerna, vägförvaltningen och museimyndigheterna samt sjöfartsverket och sjöfartsdistriktet vara intressenter. Av sammanslutningar kan t.ex. föreningar som företräder mark- eller vattenägarna eller invånarna, vattenverk, väg- och vattenandelslag, sammanslutningar som företräder fiskare och båtförare, rekreatjonsområdesföreningar samt miljö- eller naturskyddsföreningar vara intressenter.

Vid utarbetandet av en omfattande strandgeneralplan ställs man ofta inför en situation där en del av markägarna och innehavarna av mark på planområdet är kommunala förtroendevalda: medlemmar i nämnder, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Det lönar sig för dem att delta i växelverkan under planläggningen, eftersom de då får en uppfattning om de andra intressenternas önskemål och synsätt. När markägarna är verksamma som förtroendevalda måste de beakta bestämmelserna om jäv (befullmäktigade: 52 § i kommunallagen, ändring 1034/2003; medlemmar i nämnder och i kommunstyrelsen: 52 § i kommunallagen och 27–30 § i förvaltningslagen).

Planering av deltagande

När planläggningen inleds gäller det att planera hur deltagandet skall ordnas under olika faser i planläggningen. I praktiken innebär detta att ett program för deltagande och bedömning görs upp.

MBL 63 § Program för deltagande och bedömning

När en plan utarbetas skall ett med avseende på planens syfte och betydelse nödvändigt program för deltagande och växelverkan samt för bedömning av planens konsekvenser utarbetas i ett tillräckligt tidigt stadium.

När frågan om planläggning har väckts skall detta meddelas så att intressenterna har möjlighet att få information om utgångspunkterna för planläggningen och om förfarandet för deltagande och bedömning. Informationen skall ordnas på ett sätt som är lämpligt med tanke på planens syfte och betydelse. Informationen kan också ges i samband med informationen om planläggningsöversikten.

Kopplingen av deltagandet till olika planläggningsfaser beskrivs i schemat på s. 57.

Utredningar och konsekvensbedömning i planläggningsprocessen s. 58.

I programmet för deltagande och bedömning definieras de förfaranden för deltagande som skall följas när planen bereds. Där framförs också hur planens konsekvenser skall utredas och bedömas. Programmets omfattning varierar enligt planens syfte och betydelse (MBL 63 §).

När en strandgeneralplan bereds behövs det vanligen omfattande deltagande och ingående utredningar om planens konsekvenser. Strandedetaljplanerna kan ha mycket olika betydelse och konsekvenser. Om strandedetaljplanen har en liten areal och gäller bara några få markägare, kan programmet för deltagande och bedömning vara enkelt och snävt. Programmet för deltagande och bedömning gällande en liten planändring kan också var snävt.

I programmet för deltagande och bedömning bör uppges

- hurdan plan det är fråga om
- vilket område planläggningen gäller
- varför planläggning har inletts
- utgångspunkterna för planeringen
- vilka som betraktas som intressenter
- hur det informeras om planläggningen
- hur deltagandet ordnas
- hur myndigheternas samarbete ordnas
- vad planens konsekvenser riktas till och hur vittgående de är
- vilka utredningar som har gjorts och vilka utredningar som kommer att göras
- vilka konsekvenser som kommer att utredas och hur
- eventuella alternativ
- hur och enligt vilken tidtabell planläggningen framskrider
- vem som ger information om planläggningen
- hur man kan ge respons på programmet för deltagande och bedömning

Om en intressent anser att programmet för deltagande och bedömning är bristfälligt lönar det sig för honom eller henne att kontakta den som utarbetat planen och ge respons. Innan ett planförslag läggs fram offentligt har en intressent möjlighet att föreslå den regionala miljöcentralen samråd om huruvida programmet för deltagande och bedömning är tillräckligt (MBL 64 §).

Samråd ordnas om programmet (enligt den regionala miljöcentralen) är uppenbart bristfälligt. Till samrådet kallas den intressent som väckt förslaget och enligt behov de myndigheter och sammanslutningar vars verksamhetsområde saken berör. Till samråd som gäller en stranddetaljplan kallas också markägaren som utarbetat planen (MBF 34 §).

Intressenterna skall informeras om att frågan om planläggning har väckts och om möjligheten att bekanta sig med programmet för deltagande och bedömning (MBL 63 §). Informationen skall ordnas på ett sätt som är lämpligt med tanke på planens syfte och betydelse.

Vid strandplanläggning gäller det att beakta att en stor del av markägarna och invånarna i fritidsbostäderna vanligen kommer från andra orter. Det naturligaste är att de, liksom myndigheterna och sammanslutningarna, skriftligen informeras om att planen anhängiggjorts. Programmet för deltagande och bedömning kan då sändas tillsammans med brevet. Det är också nödvändigt att kungöra i en dagstidning med allmän spridning på orten.

I sådana fall då markägaren ser till att en stranddetaljplan utarbetas skall markägaren utarbeta ett program för deltagande och bedömning och meddela att planen anhängiggjorts. Programmet för deltagande och bedömning skall sändas till kommunen och kommunen kan framföra anmärkningar för komplettering av programmet till markägaren (MBL 34 § 1 mom.).

Växelverkan när en plan bereds och offentligt framläggande av planförslag s. 69 och 71.

Samarbete mellan myndigheter

Myndigheterna har rätt att delta i beredningen av planen i fråga om sitt verksamhetsområde (MBL 62 §). Samarbetet omfattar myndigheternas samråd och utlåtanden av myndigheterna samt fria diskussioner mellan planläggaren och myndigheterna.

MBL 66 § 2 och 3 mom. Myndigheternas samråd (detaljplan och generalplan)

När det utarbetas en plan som gäller riksomfattande mål eller viktiga regionala mål för områdesanvändningen eller som annars är av betydelse för markanvändningen, naturvärdena, kulturmiljön eller de statliga myndigheternas genomförandeskyldighet, skall kontakt upprätthållas med den regionala miljöcentralen. Den regionala miljöcentralen och kommunen skall samråda för att klarlägga de riksomfattande mål, regionala mål och övriga centrala mål som ansluter sig till utarbetandet av en sådan plan.

Till samråd skall kallas de myndigheter vars verksamhetsområde saken kan beröra.

Myndigheternas samråd skall alltid ordnas när en stranddetaljplan eller en generalplan för ett strandområde utarbetas, om planen i huvudsak utarbetas för att reglera fritidsbebyggelse (MBL 77 §). Samråd mellan myndigheterna gällande en strandgeneralplan anordnas när planläggningen inleds samt därefter när planförslaget har varit offentligt framlagt och åsikterna och utlåtandena om det har erhållits (MBF 18 §). När en stranddetaljplan utarbetas anordnas det senare samrådet bara vid behov (MBF 24 §). I synnerhet när det gäller omfattande eller annars viktiga planprojekt lönar det sig att ordna samråd med myndigheterna också mellan det inledande skedet och förslagsfasen.

Myndigheternas samråd under det inledande skedet

- i alla strandgeneralplane- och stranddetaljplaneprojekt
- när ett program för deltagande och bedömning eller ett utkast till program är tillgängligt
- när ett preliminärt planutkast är tillgängligt (snävt planprojekt)
- genomgång av planläggningens syften och deras förhållande till de riksomfattande målen för områdesanvändningen, innehållet i programmet för deltagande och bedömning, de konsekvenser som skall utredas och de utredningar som skall göras samt deras kvalitet
- utredning av riksintressena i anslutning till projektet
- i snäva projekt genomgås också det preliminära planutkastet och eventuella behov av att ändra det
- behovet av övriga samråd med myndigheterna diskuteras.

Myndigheternas samråd under den mellanliggande fasen

- behövs vid omfattande strandgeneralplaneprojekt
- t.ex. när planutkastet utarbetas och/eller när åsikterna om planutkastet har fåtts
- säkerställs att behövliga utredningar har gjorts
- planens innehåll bedöms ur perspektivet för kraven på planens innehåll och olika myndigheters intressen.

Myndigheternas samråd under förslagsfasen

- när planförslaget har varit offentligt framlagt och anmärkningarna och utlåtandena om det har fåtts
- genomgång av anmärkningarna och utlåtandena samt beaktande av dem
- vid behov diskuteras huruvida planen bör läggas fram på nytt i sin helhet eller till vissa delar.

Myndigheternas samråd anordnas mellan den regionala miljöcentralen och kommunen. Vid behov inkallas även andra myndigheter. Om markägaren ser till att en stranddetaljplan utarbetas kallas också markägaren och den som utarbetat planen till samråd (MBF 35 §). Markägaren skall tillstålla den regionala miljöcentralen det material som behövs för samrådet. Om kommunen utarbetar en generalplan eller detaljplan skall kommunen tillstålla det material som behövs för samrådet. Materialet skall tillställas i god tid före samrådet. Över samrådet upprättas en promemoria, av vilken framgår de centrala frågor och ställningstaganden som tagits upp vid samrådet.

Kontakterna och samråden syftar till att kommunen (och den markägare som sörjer för planläggningen) får kännedom om de mål som de statliga myndigheterna har när det gäller planläggningen av det aktuella området.

Exempel på myndigheter som kan kallas till myndigheternas samråd när det gäller stränder:

Förbundet på landskapsnivå

- i synnerhet om det på området finns rekreations-, ströv- och skyddsobjekt eller liknande objekt
- området är betydande med tanke på turist- eller andra utvecklingsprojekt på landskapsnivå

Museimyndigheterna

- Museiverket eller det landskapsmuseum med vilket Museiverket har kommit överens om skötseln av myndighetsuppgifterna är sakkunnig
- om det på området finns arkitektoniska eller kulturhistoriska objekt eller områden av riksintresse, landskapsintresse eller lokalt intresse
- om det finns fornlämningar på området

Vägförvaltningen

- om de allmänna vägarna på området ändras eller om det finns utvecklingsbehov som gäller de allmänna vägarna

Sjöfartsverket och/eller sjöfartsdistrikten under det

- om det på planområdet finns hamnar, farleder, fyrar e.dyl. eller om området är av betydelse för utvecklingen av sjöfarten

Den enhet vid Forststyrelsen som svarar för naturvården

- om det finns statliga naturskyddsområden på området

Den enhet vid skogscentralen som utövar tillsyn över efterlevnaden av skogslagen

Strandgeneralplaner eller detaljplaner utarbetas ofta för sådana kommuners områden som inte har tillgång till en egen planläggare eller någon annan sakkunnig inom planering av markanvändningen. I synnerhet i sådana fall accentueras sakkunnighjälpen beträffande planläggningsförfarandet och planläggningens innehåll i myndigheternas samråd och andra kontakter.

Remissförfarande

Utlåtande om planförslaget begärs av både myndigheter och sammanslutningar. I synnerhet i omfattande planprojekt begärs utlåtanden också i samband med hörandet under beredningen, trots att detta inte förutsätts i lagen.

MBF 20 § Utlåtanden om förslaget till generalplan

Utlåtanden om förslaget till generalplan skall begäras av

- 1) *förbundet på landskapsnivå,*
- 2) *den kommun vars områdesanvändning planen påverkar,*
- 3) *enligt behov den regionala miljöcentralen samt andra myndigheter och sammanslutningar som är centrala med avseende på generalplanen.*

Strandgeneralplaner är vanligen så betydande att det lönar sig att begära utlåtanden av så vida kretsar som möjligt. När det gäller stranddetaljplaner är behovet av begäran om utlåtande beroende av för ett hurdant område planen utarbetas och om området är förenat med intressen på landskaps- eller riksnivå eller särskilda värden i natur- eller kulturmiljön. Om den som utarbetar planen inte är säker på om utlåtande behövs, lönar det sig att diskutera frågan med den regionala miljöcentralen.

MBF 28 § Utlåtanden om förslaget till detaljplan

Utlåtande om förslaget till detaljplan skall begäras av

- 1) *förbundet på landskapsnivå, om planen kan gälla ärenden som har behandlats i landskapsplanen eller ärenden som i övrigt har betydelse för landskapet,*
- 2) *den regionala miljöcentralen, om planen kan gälla de riksomfattande målen för områdesanvändningen, ett område eller ett objekt av betydelse för naturvärden eller byggnadsskyddet eller ett område som i landskapsplanen har reserverats som rekreations- eller skyddsområde,*
- 3) *den kommun vars områdesanvändning planen påverkar,*
- 4) *enligt behov andra myndigheter, vars verksamhetsområde behandlas i detaljplanen, samt sammanslutningar som är centrala med avseende på detaljplanen.*

Växelverkan när planer bereds

Markanvändnings- och bygglagen förpliktar kommunen (eller den markägare som ser till att en stranddetaljplan utarbetas) till aktiv information och växelverkan. Växelverkan kan variera enligt planens natur.

MBL 62 § Växelverkan när planer bereds

Planlägningsförfarandet samt informationen om utgångspunkterna, målen och eventuella alternativ för planeringen när planer bereds skall ordnas så att markägarna på området och de vars boende, arbete eller övriga förhållanden kan påverkas betydligt av planen samt de myndigheter och sammanslutningar vars verksamhetsområde behandlas vid planeringen (intressent) har möjlighet att delta i beredningen av planen, bedöma verkningarna av planläggningen och skriftligen eller muntligen uttala sin åsikt om saken.

Enligt lagen bör växelverkan inledas i ett så tidigt skede som möjligt. I samband med en betydande strandgeneralplan bör omfattande och mångsidiga former för växelverkan användas. Det räcker med snävare växelverkan om stranddetaljplanen berör bara några få markägare eller invånare eller om det är fråga om en liten planändring.

MBF 30 § 1 och 2 mom. Framförande av åsikter när planer bereds

I 62 § i markanvändnings- och bygglagen avsedd möjlighet för intressenter att framföra sina åsikter när en plan bereds kan ges genom att beredningsmaterialet läggs fram och intressenterna ges möjlighet att skriftligen eller muntligen framföra sina åsikter inom en viss tid eller vid ett särskilt möte om planen eller på något annat lämpligt sätt. I detta sammanhang kan även andra kommunmedlemmar framföra sina åsikter.

Möjligheten att framföra åsikter skall kungöras på ett sätt som fungerar med hänsyn till intressenternas tillgång till information och som fastslagits i programmet för deltagande och bedömning. Om inte något annat sätt att informera anses vara lämpligt med beaktande av omständigheterna, kungörs saken i samma ordning som kommunala tillkännagivanden offentliggörs. Meddelandet skall dock alltid publiceras i minst en dagstidning med allmän spridning på orten.

Tänkbara sätt att informera och delta

- kungörelse i tidningar
- Internet
- brev till markägarna
- frågeformulär
- intervjuer
- möten för allmänheten
- arbetsgrupper, seminarier
- fotvandring och terrängbesök med lokala aktörer
- planutställning och möten med planläggaren

När stränder planläggs gäller det att komma ihåg att tidningsannonser eller kungörelse på kommunens anslagstavla inte når markägare som bor utanför kommunen. Det är lämpligast att per brev underrätta dem om möjligheten att framföra åsikter. När en plan som styr byggandet utarbetas är det önskvärt att närma sig alla markägare per brev och det lönar sig att ordna separata planläggarmöten med dem. Om beredningsmaterialet inte hålls framlagt bara vid ämbetsverket utan också sätts ut på Internet är det lättare för icke-ortsbor att bekanta sig med det. Möten för allmänheten betjänar bäst dem som bor på orten.

Planen kan också ha verkningar utanför kommunen, t.ex. för andra kommuner kring samma sjö eller vattendragsområde. På grund av intressenterna i grannkommunerna gäller det att se till att det också informeras i de tidningar som utkommer i dessa kommuner.

Offentligt framläggande av planförslag

Kommunen skall lägga fram ett förslag till generalplan och detaljplan offentligt innan planen godkänns. Kommunen skall också lägga fram ett förslag till stranddetaljplan som markägaren har låtit utarbeta. Markägaren skall tillställa kommunen plandokumentet, en utredning om hur information och växelverkan har ordnats samt de åsikter som fåtts under beredningen (MBF 36 §).

MBL 65 § 1 och 2 mom. Offentligt framläggande av planförslag

Ett planförslag skall läggas fram offentligt. Information om framläggandet skall ges på ett sätt som är lämpligt med tanke på planens syfte och betydelse. Kommunmedlemmarna och intressenterna skall beredas tillfälle att framföra sin åsikt om saken (anmärkning).

De som gjort en anmärkning och som skriftligen har begärt det och samtidigt uppgett sin adress skall underrättas om kommunens motiverade ställningstagande till den framförda åsikten.

I 19 § i markanvändnings- och byggförordningen finns bestämmelser om offentligt framläggande av generalplaner, och i 27 § finns bestämmelser om offentligt framläggande av detaljplaner. Det bör observeras att för en generalplan avsedd att styra byggandet gäller en mera omfattande skyldighet att informera om framläggandet än i fråga om annan generalplanläggning. Författningarna har samlats i textrutan på följande sida.

Om planförslaget ändras betydligt efter det att det har varit framlagt, skall det läggas fram på nytt. Det är dock inte nödvändigt att lägga fram förslaget på nytt, om det är fråga om mindre ändringar som gäller endast enskilt intresse och de intressenter som berörs av ändringarna hörs särskilt (MBF 32 §).

MBF 19 och 27 § Offentligt framläggande av planförslag

- Planförslaget skall hållas offentligt framlagt i kommunen under minst 30 dagar. Ett förslag till sådan ändring av detaljplanen som har ringa verkningar får dock hållas framlagt under en kortare tid, dock minst 14 dagar.
- Kommunmedlemmarna och intressenterna har rätt att göra anmärkning mot planförslaget. Anmärkningen skall ges in till kommunen före utgången av den tid under vilken förslaget är framlagt.
- Offentligt framläggande och rätten att göra anmärkning skall kungöras i samma ordning som kommunala tillkännagivanden offentliggörs i kommunen, om inte sakens betydelse förutsätter mera omfattande information.
- Om generalplanen utarbetas så att den styr byggandet, skall framläggandet av förslaget till generalplan skriftligen meddelas sådana ägare och av kommunen kända innehavare av mark inom generalplaneområdet som har sin hemkommun på en annan ort, i befolkningsdatasystemet antecknad ort eller vars adress kommunen i övrigt har kännedom om. Meddelandet får sändas som vanligt brev. Ett meddelande behöver dock inte sändas om personen i fråga har godkänt förslaget till generalplan. Personen i fråga anses ha fått del av meddelandet, om det har postats senast en vecka före framläggandet.
- Framläggande av en detaljplan (stranddetaljplan) skall liksom ovan meddelas ägare och innehavare av mark inom detaljplaneområdet samt den kommun som gränsar till detaljplaneområdet.

Godkännande av en plan, ändringssökande och ikraftträdande

General- och detaljplaner godkänns av kommunfullmäktige. Godkännandet av andra än betydande detaljplaner kan i instruktionen överföras till kommunstyrelsen eller en nämnd. Kommunen skall sända information om ett beslut om godkännande av en plan till de kommunmedlemmar samt de som gjort en anmärkning och som begärt det skriftligen och samtidigt uppgivit sin adress (MBL 67 §). Ett beslut skall också bringas till allmän kännedom på det sätt som kommunala tillkännagivanden offentliggörs i kommunen (MBL 200 § 2 mom.).

Ändring i kommunens beslut som gäller godkännandet av en general- eller detaljplan söks hos förvaltningsdomstolen. Fortsatta besvär anförs hos högsta förvaltningsdomstolen (MBL 188 §). Besvär över ett beslut som gäller godkännandet av en plan skall anföras inom 30 dagar från framläggandet av protokollet. Besvär över ett beslut av förvaltningsdomstolen får anföras inom 30 dagar från delfåendet av beslutet.

Besvärsrätt i fråga om beslut som gäller godkännande av planer tillkommer dem som berörs och kommunmedlemmarna (MBL 191 §, kommunallagen 365/1995 4 §). Kommunmedlemmarna i grannkommunerna kan ha besvärsrätt på basis av att de är parter (KommunL 92 §). Besvärsrätt tillkommer dessutom den regionala miljöcentralen och andra myndigheter i ären-

den som berör deras verksamhetsområden samt förbundet på landskapsnivå och den kommun för vars område den markanvändning som anges i planen har konsekvenser. Registrerade lokala och regionala föreningar har rätt att inom det geografiska område där de är verksamma och inom sitt verksamhetsområde överklaga en plan (MBL 191 §).

Den regionala miljöcentralen har möjlighet att ingripa i planläggningen i kommunen genom att ge en rättelseuppmaning sedan kommunen godkänt en generalplan eller detaljplan (MBL 195 §). Rättelseuppmaning skall ges inom besvärstiden och innebär att planen remitteras till kommunfullmäktige för ny behandling. Om fullmäktige inte fattar ett nytt beslut inom sex månader, förfaller beslutet om godkännande av planen. Genom det nya beslutet kan fullmäktige antingen godkänna den ändrade planen enligt rättelseuppmaningen eller hålla fast sitt tidigare beslut (MBL 195 §).

General- och detaljplaner träder i kraft efter besvärstiden eller efter det att besvären har avgjorts, när beslutet om godkännande av en lagakraftvunnen plan har kungjorts i samma ordning som kommunala tillkännagivanden offentliggörs i kommunen (MBL 200 § 1 mom., MBF 93 §). Om besvären gäller enskilda lägenheter och inte allmänna frågor, kan kommunstyrelsen besluta att planen skall träda i kraft för de delar som besvären inte gäller (MBL 200 och 201 §). Kommunen skall utan dröjsmål sända ett beslut om ikraftträdande för kännedom till dem som anfört besvär och till besvärsmyndigheterna.



*Gammal fritidsbebyggelse vid Lojo sjö. I dagens läge placeras byggnaderna längre bort från strandlinjen på grund av landskapet och vattenskyddet och för att undvika över-
svämningsskador.*