

VALTIONEUVOSTON ASETUS MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSASETUKSEN MUUTTAMISESTA

Esityksen pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio on EU Pilot -tiedustelussaan 10.7.2015 huomauttanut muun muassa, että Suomen maankäyttö- ja rakennuslaki tai -asetus ei sisällä yksityiskohtaisia säännöksiä velvollisuudesta laatia SEA-direktiivin edellyttämä ympäristöselostus kaavoituksen yhteydessä, eikä myöskään säännöksiä selostuksen sisällöstä. Tiedustelun johdosta tarpeelliset lakitasoiset muutokset on viety Suomen kansalliseen lainsäädäntöön maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella 1150/2016, joka tuli voimaan 1.1.2017. Lisäksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen kaavaselostuksia koskeviin säännöksiin on komission EU Pilot -tiedusteluun vastaamiseksi tarpeen lisätä säännökset SEA-direktiivin mukaista ympäristöselostusta koskevien vaatimusten huomiointiin ottamisesta. Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 10 päivänä maaliskuuta 2017.

Tausta

Euroopan komissio on EU Pilot -tiedustelussaan 10.7.2015 huomauttanut muun muassa, että Suomen maankäyttö- ja rakennuslaki tai -asetus ei sisällä yksityiskohtaisia säännöksiä velvollisuudesta laatia tietyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2001/42/EY, jäljempänä *SEA -direktiivi*) edellyttämää ympäristöselostusta kaavoituksen yhteydessä, eikä myöskään säännöksiä selostuksen sisällöstä. Suomi on 7.10.2015 vastauksessaan Euroopan komissiolle ilmoittanut, että maankäyttö- ja rakennusasetuksen kaavaselostuksen tietovaatimuksia koskeviin säännöksiin lisätään viittaus SEA -direktiivin liitteessä I tarkoitettuihin tietoihin, jotta kansalliset säännökset vastaisivat yksityiskohtaisesti direktiivin vaatimuksia. Ehdotetuilla maankäyttö- ja rakennusasetuksen muutoksilla täydennettäisiin täytäntöönpanoa Euroopan komission EU Pilot -tiedustelussa 10.7.2015 edellytetyiltä osin.

SEA -direktiivissä edellytetään, että sen soveltamisalaan kuuluvia suunnitelmia tai ohjelmia laadittaessa on tehtävä ympäristöarviointi. Siihen liittyen on direktiivin 5 artiklan mukaan laadittava ympäristöselostus, jossa osoitetaan, kuvataan ja arvioidaan suunnitelman todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset sekä suunnitelman tavoitteet ja maantieteellinen ulottuvuus huomioon ottaen kohtuulliset vaihtoehdot. Tätä varten on annettava liitteessä I tarkoitettut tiedot. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan edellä 1 kohdan mukaisesti laaditussa ympäristöselostuksessa on oltava ne tiedot, joita kohtuudella voidaan vaatia, kun otetaan huomioon viimeisimmät tiedot ja arviointimenetelmät, suunnitelman tai ohjelman sisältö ja yksityiskohtaisuus sekä se, missä vaiheessa se on päätöksentekomenettelyssä ja se, missä määrin tiettyjä asioita voidaan arvioida asianmukaisemmin tuon menettelyn eri vaiheissa, jotta vältetään kaksinkertainen arviointi. Artiklan 3 kohdan mukaan muilta päätöksentekotasoilta tai yhteisön muun lainsäädännön kautta saatuja asiaan vaikuttavia tietoja suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutuksista voidaan käyttää liitteessä I tarkoitettujen tietojen antamiseen. Lisäksi artiklan 4 kohdan mukaan direktiivin 6 artiklan

3 kohdassa tarkoitettuja viranomaisia on kuultava, kun päätetään ympäristöselostuksessa annettavien tietojen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta.

Direktiivin liitteessä I säädetään 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista tiedoista. Sen mukaan tiedot, jotka on annettava, jollei 5 artiklan 2 ja 3 kohdasta muuta johdu, ovat:

- a) suunnitelman tai ohjelman pääasiallinen sisältö, päätavoitteet ja suhde muihin asiaan liittyviin suunnitelmiin ja ohjelmiin,
- b) ympäristön nykytilaan liittyvät merkitykselliset näkökohdat ja sen todennäköinen kehitys, jos suunnitelmaa tai ohjelmaa ei toteuteta,
- c) ympäristön ominaispiirteet sellaisten alueiden osalta, joihin todennäköisesti kohdistuu merkittäviä vaikutuksia,
- d) kaikki suunnitelman tai ohjelman kannalta merkitykselliset olemassa olevat ympäristöongelmat, mukaan lukien erityisesti ne ongelmat, jotka koskevat alueita, joilla on erityistä ympäristöllistä merkitystä, esimerkiksi direktiivin 79/409/ETY ja 92/43/ETY mukaisesti nimetyt alueet,
- e) kansainvälisesti, yhteisön tai jäsenvaltioiden tasolla vahvistetut suunnitelman tai ohjelman kannalta merkitykselliset ympäristönsuojelutavoitteet ja tapa, jolla mainitut tavoitteet ja ympäristönäkökohdat on otettu valmistelussa huomioon,
- f) todennäköiset merkittävät ympäristövaikutukset, joihin olisi luettava toissijaiset, kertyvät ja yhteisvaikutukset sekä lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja tilapäiset, sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset, mukaan lukien vaikutukset sellaisiin seikkoihin kuten biologiseen monimuotoisuuteen, väestöön, ihmisten terveyteen, eläimistöön, kasvistoon, maaperään, veteen, ilmaan, ilmastotekijöihin, aineelliseen omaisuuteen, kulttuuriperintöön arkkitehtoninen ja arkeologinen perintö mukaan lukien, maisemaan sekä edellä mainittujen tekijöiden välisiin suhteisiin,
- g) suunnitellut toimenpiteet, joilla aiotaan ehkäistä suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta ympäristölle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, vähentää niitä tai poistaa ne mahdollisimman kattavasti,
- h) selvitys siitä, miksi käsitellyt vaihtoehdot on valittu, sekä kuvaus siitä, miten arviointi on suoritettu, mukaan lukien kaikki vaikeudet (esimerkiksi tekniset puutteet tai osaamisen puute), joita on kohdattu vaadittuja tietoja koottaessa,
- i) kuvaus suunnitelluista toimenpiteistä, jotka koskevat seurantaan 10 artiklan mukaisesti,
- j) yleistajuinen yhteenveto edellä mainituista tiedoista.

Suomessa SEA -direktiivi on keskeisesti saatettu voimaan suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetulla lailla (200/2005) ja valtioneuvoston asetuksella (347/2005). Kaavoituksen osalta direktiivi on kuitenkin saatettu kansallisesti voimaan maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999) ja maankäyttö- ja rakennusasetuksella (895/1999). Tämä todetaan suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain 7 §:n 2 momentissa, jonka mukaan ympäristöarvioin-

tia vastaavasta ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä säädetään vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa. Sen 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Pykälän 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Pykälän 3 momentissa säädetään valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotus

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 3 momentin nojalla annettuihin maankäyttö- ja rakennusasetuksen maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan kaavaselistusta koskeviin 10, 17 ja 25 §:ään ehdotetaan kuhunkin lisättäväksi uusi momentti, jonka mukaan kaavaselistusta laadittaessa on lisäksi noudatettava tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2001/42/EY) 5 artiklassa ja liitteessä I säädettyjä ympäristöselostusta koskevia vaatimuksia. Kaavaselistusta laadittaessa olisi siten nykyisten vaatimusten lisäksi otettava huomioon SEA -direktiivin 5 artiklan ja liitteen I ympäristöselostusta koskevat vaatimukset.

Kaavaselistuksen sisältöä koskevissa nykyisissä säännöksissä käsitellään sisällöllisesti pitkälti niitä asioita, joita SEA -direktiivin liitteessä I on tuotu esille. Näin ollen ehdotus ei tarkoita merkittävää muutosta nykykäytäntöön. Direktiivin liitteessä asioita on kuitenkin käsitelty yksityiskohtaisemmin. Kaavojen laatimisen yhteydessä on varmistettava, että selvittäessä esimerkiksi suunnittelualueen oloja ja ympäristöominaisuuksia sekä suunnittelun lähtökohtia ja kaavan toteutusta ohjaavia suunnitelmia, otetaan huomioon direktiivin liitteen b-e kohdassa esille otetut asiat siinä laajuudessa kuin kaavan tarkkuus ja ohjaustavoite edellyttävät. Kaavoihin liittyviä merkittäviä vaikutuksia tunnistettaessa on riittävässä määrin kiinnitettävä huomiota erilaisten vaikutusten välisiin suhteisiin. On myös tilanteita, joissa on perustelua kuvata todennäköinen kehitys siinä tilanteessa, että suunnitelmaa tai ohjelmaa ei toteuteta. Vaikutusten selvittämisessä on kuvattava myös ne vaikeudet ja epävarmuustekijät, joita vaikutusten selvittämiseen on liittynyt.

Lisäksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen 99 § ehdotetaan kumottavaksi. Pykälän sisältö on osin muutettuna nostettu maankäyttö- ja rakennuslakiin, sen uusiin 206 a-c §:iin lailla 1150/2016.

Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotetut kaavaselistuksen sisältövaatimusten täydennykset voivat lisätä kaavoituksesta vastaavien viranomaisten työtä jossain määrin. Vaikutukset nykytilaan verrattuna eivät kuitenkaan ole merkittäviä, sillä kaavaselistuksia koskevat nykyisen lainsäädännön mukaiset vaatimukset vastaavat jo pitkälti SEA-direktiivin vaatimuksia.

Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu ympäristöministeriössä. Asetusehdotus on ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

Asetusluonnos on ollut kirjallisella lausuntokierroksella 27.9.–21.10.2016 samaan aikaan maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten osalta koskeneen hallituksen esitysluonnoksen kanssa. Asetusluonnosta kommentoitiin Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Kainuun liiton, Pirkanmaan liiton, Suomen Kuntaliitto ry:n, Helsingin kaupungin, Turun kaupungin ja Suomen kiinteistöliitto ry:n lausunnoissa. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Helsingin kaupunki ja Turun kaupunki katsoivat, että direktiivin edellyttämät yksityiskohtaisemmat kaavaselostuksen sisältövaatimukset tulisi viittaussäännöksen sijaan kirjoittaa suoraan asetukseen. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huomautti myös, että asetuserä jättää epäselväksi, onko asetuksen 99 § tarkoitus jättää voimaan. Se edellytti, että ainakin viittaus maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella kumottavaan lain 199 §:ään tulisi poistaa. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus katsoi, että asetuksessa tulisi selventää asetuksen muutoksen koskevan kaavojen selostuksen sisältöä ja että siinä tulisi avata tarkemmin SEA-direktiivin perusteella kaavaselostuksessa vaadittavia tietoja. Kainuun liitto katsoi ehdotuksen lisäävän työmäärää kaavaselostuksen laadinnassa. Pirkanmaan liitto katsoi kaavaselostuksen sisällön laajenevan nykyisestä. Suomen Kuntaliitto ry totesi, että asetuksen perustelumuistion julkaiseminen ministeriön verkkosivuilla tukisi kaavoittajien tiedonsaantia muutoksen merkityksestä ja vaikutuksista. Kuntaliitto huomautti myös, että asetuksen muutokseen tulisi lisätä voimaantulosäännös. Suomen kiinteistöliitto ry totesi, ettei ehdotuksissa ole huomioitu hallitusohjelman tavoitteita lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamisesta ja niitä koskevien palvelulupausten antamisesta.

Lausuntojen johdosta asetusehdotukseen sisällytettiin myös ehdotus asetuksen 99 §:n kumoamiseksi. Lisäksi asetukseen lisättiin voimaantulosäännös.

Voimaantulo

Euroopan komission EU Pilot -tiedusteluun vastaamiseksi ja mahdollisen rikkomusmenettelyn välttämiseksi asetuserä ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian eli 10 päivänä maaliskuuta 2017. Kaavoihin, jotka ovat olleet ehdotuksena julkisesti nähtävillä ennen asetuksen voimaantuloa, sovellettaisiin asetuksen voimaan tullessa voimassa ollutta 10, 17 ja 25 §:ää.