Maa-aineslupa / ympäristölupa / Viranomaislautakunta

Käytännössä eri lainsäädäntö on jakanut saman prosessin kahteen eri osioon: maa-aineslupaan ja ympäristölupaan ja molemmat ratkaisee kunnan päättämä viranomainen, meillä viranomaislautakunta.

* Rakennus- ja ympäristölautakunta on yhdistetty v. 2013 alusta viranomaislautakunnaksi
  + Maa-ainesluvat ja ympäristöluvat ovat samalla toimielimellä.
  + Nykyisen lainsäädännön mukaisesti on maa-aineslupahakemus ja ympäristölupahakemus ratkaistava erikseen oman erityislakinsa pohjalta
  + maa-ainesluvat valmistelee ja esittelee kaavoituksen toimistoinsinööri ja ympäristöluvan ympäristönsuojelupäällikkö
  + ympäristönsuojelutarkastaja antaa maa-aineslupahakemuksesta lausunnon, kuten myös ely-keskus
  + valmistelijat esittelijöinä molemmissa luvissa erikseen
  + Maa-aineslupia valvoo toimistoinsinööri, ympäristölupia ympäristönsuojelutarkastaja
* Maa-ainesluvassa ja ympäristöluvassa on pitkälti kysymys samasta toimenpiteestä, päällekkäisyyksiä, joissa voitasi säästää resursseja:
  + Kaksi hakemusta ml. erilliset naapurien kuulemiset, lehtikuulutukset kunnan toimesta on useimmiten yhdistetty
  + Luvissa erillinen valmistelu ja esittely viranomaislautakunnassa ja myös valvonta on erillistä
  + Ympäristönsuojelusta y-lupapäätöksen valmistelu ja esittely viranomaislautakunnalle sekä lausunto maa-ainesluvasta samalle lautakunnalle
  + Valvonnassakin on päällekkäisyyttä kohteissa, joissa myös y-lupa on tarpeen
* Maa-aineslain keskeisin asiasisältö

##### *Maa-aineslaki 3 §* [*(23.5.1997/463)*](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1981/19810555?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Maa-aineslaki#a23.5.1997-463)

##### *”Ainesten ottamisen rajoitukset Tässä laissa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu: 1 )kauniin maisemakuvan turmeltumista; 2) luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista; 3) huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa; tai 4) tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantuminen, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa.*

##### *Alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.* [*(5.2.1999/134)*](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1981/19810555?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Maa-aineslaki#a5.2.1999-134)

##### *Maa-aineksia ei saa ilman erityistä syytä ottaa meren tai vesistön rantavyöhykkeellä, ellei aluetta ole asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu tätä tarkoitusta varten.* [*(26.5.2000/495)*](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1981/19810555?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Maa-aineslaki#a26.5.2000-495)

##### *Ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävä niin, että ottamisen vahingollinen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi ja että maa-ainesesiintymää hyödynnetään säästeliäästi ja taloudellisesti eikä toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa.”*

* + 3.1 § kohta 1
    - Kaavoitus voisi antaa hakemuksesta lausunnon maisemallisista ja maankäyttöön sekä kaavoitukseen liittyvistä asioista
  + kohta 2
    - Ympäristönsuojeluun liittyvä asia, nyt tukeudutaan lausunnoissa annettuihin tietoihin
  + kohta 3
    - Ympäristönsuojeluun liittyvä asia, nyt tukeudutaan lausunnoissa annettuihin tietoihin
  + kohta 4
    - Ympäristönsuojeluun liittyvä asia, ympäristönsuojeluviranomainen on pohjavesiasioita valvova viranomainen
  + 3.2 §, 3.3 §
    - Sisältyy kaavoituksen lausuntoon
  + 3.4 §
    - Ympäristönsuojeluun liittyvä asia, kaavoituksen lausunto
  + Mahdolliset yva-tarpeet ja hakemuksen yva-mukaisuus
    - Ympäristönsuojeluun liittyvä asia
  + Liikennöinti, toiminta-ajat, melu, pöly
    - Ympäristölupaan liittyvä asia
  + Kaivannaisjätteet
    - Ympäristönsuojeluun liittyvä asia, jos y-lupa niin sisältyy siihen

Vaihtoehtoja:

* Valmistelu ja esittely yhdistetään ympäristönsuojeluun, ympäristöluvasta ja maa-ainesluvasta kootaan yksi selvitysasiakirja, tehdään erilliset päätökset valitusosoituksineen
  + luontevin valmistelija ympäristönsuojelu
    - suurin osa arvioitavista asioista on sen toimialaa
  + Nykyinen lausuntomenettely on muutettava yhdistämisen myötä
    - Kaavoitus voisi antaa hakemuksesta lausunnon maiseman, maankäytön ja kaavoituksen kannalta päätöksentekijälle, varsinkin kun luvitetaan yleiskaavaan sisältymättömiä, tai siitä poikkeavia ottamisalueita
* Jos halutaan pitää maa-aineslupa ja ympäristölupa nykyiseen tapaan erillään ja eri päätöksinä ?

##### m-lupaan MAL 11.2 § kohdat 1-3 ( ”määräykset on annettava” ) ja ympäristölupaan kaikki loput, toimintaan liittyvät asiat (”määräyksiä voidaan antaa” )

##### maa-aineslupa koskisi maisemallisia ja kaavoitukseen liittyviä tekijöitä

##### Ympäristölupa sisältäisi toimintaan ja ympäristövaikutuksiin liittyvät asiat

##### Yhteinen hakemus, yhteinen selvitys toimenpiteestä ?

##### delegointi viranhaltijalle m-lupa / y-lupa ?

##### molempiin päätöksiin maininta lupien lainvoimaisuudesta ennen toiminnan aloittamista

##### valvonta tulisi kuitenkin yhdistää, ympäristönsuojelu luontevin toteuttaja (vesiviranomainen )

##### *”*[*11 §*](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1981/19810555?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Maa-aineslaki#a555-1981)

##### *Lupamääräykset*

*Ainesten ottamista koskevaan lupaan on liitettävä määräykset siitä, mitä hakijan on noudatettava hankkeesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi, jolleivät sanotut seikat käy ilmi ottamissuunnitelmasta.* [*(9.12.1983/928)*](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1981/19810555?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Maa-aineslaki#a9.12.1983-928)

*Lupamääräykset on annettava:  
1) ottamisalueen rajauksesta, kaivausten ja leikkausten syvyydestä ja muodosta sekä ottamistoiminnan etenemissuunnista;  
2) alueen suojaamisesta ja siistimisestä ottamisen aikana ja sen jälkeen; sekä  
3) puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista ottamisen aikana ja sen jälkeen.*

*Lupamääräyksiä voidaan lisäksi antaa:  
1) ottamiseen liittyvistä laitteista ja liikenteen järjestämisestä erityisesti pohjaveden suojelemiseksi;  
2) ajasta, jonka kuluessa tämän pykälän nojalla määrätyt toimenpiteet on suoritettava; sekä  
3) muista hankkeesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä.*[*(9.12.1983/928)*](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1981/19810555?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Maa-aineslaki#a9.12.1983-928)

*Määräykset eivät saa aiheuttaa luvan saajalle sellaista vahinkoa ja haittaa, jota on pidettävä hankkeen laajuuteen ja hänen saamaansa hyötyyn nähden kohtuuttomana.*

*Lupapäätöksen sisällöstä ja luvan edellyttämien toimenpiteiden määräajasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.* [*(23.6.2005/468)*](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1981/19810555?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Maa-aineslaki#a23.6.2005-468) *”*

Esimerkkitapauksena kallion louhinta, luvat nykykäytännöllä:

* Viranomaislautakunta ratkaisee maa-ainesluvassa saako kalliota ottaa ( louhia ).
* Viranomaislautakunta ratkaisee voiko paikalla louhia ja murskata kalliota.
  + Prosessit käytännössä toisistaan riippumattomia, eikä lupien käsittelyjärjestystäkään ole normaalitapauksessa määrätty
  + Voi syntyä tilanne, että maa-aineslupa on myönnettävissä, mutta paikalla ei voikaan louhia ja murskata naapurustoon kohdistuvasta melu- ja pöly- ym. rasituksesta johtuen, jolloin kallionotto ei olekaan mahdollista. Tai sitten maa-aineslupaa ei voida myöntää jostain maisemallisesta tai luontoarvoista johtuvasta syystä, vaikka louhinta ja murskaus olisikin mahdollista ja lupa voi olla jo myönnettykin.
  + Luvan hakijan oikeusturvan kannalta olisi kyseenalaista saman viranomaisen toimesta myöntää toinen lupa ja laskuttaa siitä taksan mukaiset maksut eikä kuitenkaan toiminta olisi mahdollista.
    - Maa-aineslaki 6 §: ” Lupa ainesten ottamiseen on myönnettävä, jos asianmukainen ottamissuunnitelma on esitetty eikä ottaminen tai sen järjestely ole ristiriidassa 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa. ”
  + Onneksi näin ei vielä ole käynyt!(v. 2013) NYT ON JO KERRAN KÄYNYT ! (v. 2014)
* Yhtenä kokonaisuutena käsiteltävä lupa on tältäkin osin enempi parempi.

Eri ratkaisuissa on arvioitava myös vaikutukset toimintaan ja kunnan talouteen.

* On mahdollista yksinkertaistaa ja nopeuttaa prosesseja
* Säästää resursseja ja osin vapauttaa kaavoitukseen
* Tavoitetilanne
  + Poistetaan päällekkäisyydet valmistelussa, päätöksenteossa ja valvonnassa
    - Säästetään resursseja
  + Tehdään maa-aineksen ottamisesta selkeä, yksi kokonaisuus huolimatta kahdesta eri laista. Lainsäädännöstä johtuen on tehtävä erilliset päätökset maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisesti.
    - Hakijan ja viranomaisen sekä naapuruston välinen kanssakäyminen on mutkattomampaa kun käsitellään yhtä kokonaisuutta yhdessä viranomaisessa
  + Vähennetään paperiaineistoa, kokouksia, lausuntoja
  + Yksinkertaistetaan ( yhdistetään ) naapurien kuulemista, naapurit saa paremmin käsityksen asiasta
* Erkki J Hollo on tehnyt v. 2010 ympäristöministeriön toimeksiannosta selvityksen maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn

**”Ympäristöministeriölle / Hollo**

Ympäristöministeriö on päättänyt teettää selvityksen maa-ainesluvan ja ympäristöluvan

suhteesta. Päätavoitteena on kartoittaa lupajärjestelmien yhteisvaikutuksesta

tai päällekkäisyydestä aiheutuvat erityyppiset ongelmatilanteet. Koska suhdetarkastelun

kannalta ympäristölupa ja vesilupa ovat maa-aineslupaan nähden vertailukelpoisessa

asemassa, selvitykseen on osittain sisällytetty myös pohjavesisääntelyä koskeva

vesilain lupajärjestelmä. Useissa suhteissa päällekkäisyyttä eri lupajärjestelmien

kesken on jo lievennetty tai poistettu, näin esimerkiksi rakentamiseen oikeuttavien

lupien osalta.

Selvityksen tavoitteena ei ole ollut sulauttaa maa-aineslupaa ympäristölupajärjestelmään.

Sellainen vaihtoehto edellyttää laaja-alaisempaa pitkän tähtäyksen

lainvalmistelua. Sitä vastoin selvitys osoittaa, että sellaisissa hankkeissa, joissa

maa-ainesluvan ohella ympäristölupa tai vesilupa on tarpeen, lupaviranomainen

arvioi eri järjestelmissä varsin samantyyppisiä oikeuskysymyksiä vertailukelpoisia

menettelysäännöksiä noudattaen. Selvityksessä on katsottu, että näissä tapauksissa

maa-aineslupa-asian käsittely olisi sisällytettävissä osaksi ympäristö- tai vesilupamenettelyä.

Aineellisoikeudellisesti sovellettaisiin kuitenkin maa-aineslain säännöksiä

kysymykseen tulevilta osin. Maa-aineslupajärjestelmä menettelyllisenä kokonaisuutena

jäisi näin ollen koskemaan pääasiassa vain hankkeita, joissa mainittua muuta

lupaa ei vaadita.

Selvitys luovutetaan säädösehdotuksin varustettuna ympäristöministeriölle.

Helsingissä 14.5.2010

Erkki J. Hollo”

**TI IVISTELMÄ SELVITYKSESTÄ:**

”Ehdotuksen mukaan poistetaan erillisen maa-aineslupamenettelyn soveltaminen

silloin, kun ottamistoimintaa ja sen sivutoimintoja varten vaaditaan lisäksi ympäristölupa

tai vesilain mukainen pohjavesilupa. Jos jokin näistä luvista on tarpeen,

maa-aineslupaa ei vaadittaisi ja maa-aineslupaa koskeva lupaharkinta siirtyisi sovellettavan

lupajärjestelmän yhteyteen osana päätöksentekoa.

Lisäksi esitetään eräitä muita uudistuksia, joilla ei ole välitöntä yhteyttä lupien

päällekkäisyyden poistamiseen. Nykyinen maa-ainesasioissa sovellettava kunnallisvalitus

muutettaisiin ympäristöasioissa yleiseksi hallintovalitukseksi. Lupa-asioiden

käsittelyä koskevat säännökset mukautettaisiin vastaamaan muiden ympäristöasioiden

lupamenettelysääntelyä.”

Linkki Hollon selvitykseen (66 sivua): <http://www.environment.fi/download.asp?contentid=119287&lan=fi>

# Mikä on asiallinen kaavoitusorganisaation osuus lupaprosessissa

* Toimivalta / delegointi
  + Ainakin yleiskaavan mukaisissa hakemuksissa ja jatkoluvissa voisi päätösvallan delegoida viranhaltijalle, tai sitten lautakunta ratkaisee hakemukset, jos niin nähdään hyväksi
    - Delegointi viranhaltijalle suoraan kunnanvaltuustolta, valitus hallinto-oikeuteen
    - Delegointi lautakunnalta viranhaltijalle, oikaisuvaatimus lautakunnalle ja sitten valitus hallinto-oikeuteen
* Hakemusten valmistelu
  + ympäristönsuojelu
* Asioiden esittely / päätöksentekijä
  + Ympäristönsuojelu
* Hakijan kannalta
  + yksi hakemus ja sen aineisto ja yksi päätösasiakirja selkeyttää ja yksinkertaistaa menettelyä
* Naapuruston kannalta
  + yhdet kuulemiset ja yksi asiakokonaisuus
* Valvonta
  + maa-ainesluvan ja ympäristöluvan valvontakäynnit paikalla voi hyvin yhdistää nyt kahden eri valvojan sijaan
  + Vesilain- ja luonnonsuojelulain mukainen suora valvontatehtävä pohjaveteen ja luontoon ohittaa osaltaan maa-aineslupaan sisältyvän valvontatehtävän ja sen vuoksi valvontakin on syytä olla yhdellä ja samalla viranomaisella
  + Hollon selvityksessä maa-ainesluvan valvonnasta, s. 29
    - ”Edellä mainittiin, että sellaisilla normistoilla, joilla on maa-ainessääntelyssä läpäisyvaikutus, on myös valvonnallinen ulottuvuus.   
      Maa-aineslupa, kuten ei mukaan lupa, ei oikeuta harjoittamaan toimintaa luonnonsuojelulain vastaisesti tai niin, että aiheutetaan pohjaveden pilaantumista. Näitä normistoja valvovilla viranomaisilla on siksi maa-ainesasioihin yltävä oma valvontatehtävänsä, joka ohittaa tarvittaessa maa-ainesvalvonnan ratkaisut.

Kunnan valvontaviranomaisella on maa-aineslain mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi oikeus tehdä tarkastuksia, suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä ottamispaikalla. Tarkastukset voivat koskea ottamistoiminnan olosuhteita ja lupapäätöksessä ottamistoiminnalta edellytettyjä seikkoja sekä muita vastaavia ottamistoiminnan laatua ja vaikutuksia koskevia seikkoja. Ennen kuin maa-ainesten ottamiseen ryhdytään, on ainesten ottajan merkittävä luvan mukainen ottamisalue maastoon ja tarvittaessa asetettava valvonnan suorittamiseksi välttämättömät laitteet.”

##### 