

LUONNOS 19.5.2014

**Hallituksen esitys ympäristönsuojelulain ja eräiden
muiden lakien muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Lainsäädäntö	3
2.2 Maa-ainesten ottamistoiminta	12
2.3 Tehdyt selvitykset ja niiden tulokset.....	14
2.4 Nykytilan arviointi	15
2.4.1 Ottamisen sääntely ja nykytilan epäkohdat	15
2.4.2 Hallitusohjelma ja ympäristönsuojelulain ja -asetuksen kokonaisuudistus....	16
2.4.3 Perusteet lainsäädännön uudistamiselle	16
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	17
3.1 Tavoitteet	17
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	17
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	19
4.1 Taloudelliset vaikutukset	19
4.2 Yritysvaiikutukset	19
4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	20
4.4 Ympäristövaikutukset	20
4.5 Vaikutukset kansalaisten asemaan	21
5 ASIAN VALMISTELU	21
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	21
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	21
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	21
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	28
3 VOIMAANTULO.....	28
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	28
LAKIEHDOTUKSET	29
1. Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta	29
2. Laki maa-ainelain muuttamisesta	29
LIITE	33
RINNAKKAISTEKSTIT	33
1. Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta	33
2. Laki maa-ainelain muuttamisesta	35

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

(Yhteinen johdanto koko HE:lle myöhemmin)

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Yleistä

Maa-ainesten ottamista säädellään Suomessa useammalla erillisellä ja osittain päällekkäisellä ohjausjärjestelmällä. Eri ohjausjärjestelmissä maa-ainesten ottamisen sääntely keskittyy niin luonnonvaraulottuvuuteen kuin ympäristövaikutuksiin ja maisemallisiin kysymyksiin. Maa-ainesten ottaminen vaikuttaa yleensä huomattavasti ja laaja-alaisesti ympäristön maisemasuhteisiin ja luonnonoloihin sekä alueen muuhun maankäyttöön. Maa-ainesten ottamisen sääntelyllä onkin kiinteä yhteys maa- ja vesirakentamiseen, pohjavesien suojeluun sekä kaavoitukseen.

Maa-aineslaki (555/1981)

Maa-ainesten ottamista koskeva erityissääntely omaksuttiin maa-aineslain (555/1981) säätämisen myötä vuonna 1981. Maa-aineslain tehtäväksi tuli ohjata maaperässä olevien ainesten hyötykäytön edellytyksiä sekä asettaa ympäristöä ja asutusta suojaavia rajoituksia. Maa-aineslakia täydentää valtioneuvoston asetus maa-ainesten ottamisesta (926/2005).

Maa-aineslakia sovelletaan lain 1 §:n mukaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen poiskuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi. Maa-aineslakia ei kuitenkaan sovelleta lain 2 §:n perusteella kaivoslakiin perustuvaan ainesten ottamiseen tai rakentamisen yhteydessä irrotettujen ainesten ottamiseen ja hyväksikäyttöön, kun toimenpide perustuu viranomaisen antamaan lupaan tai hyväksyntään. Maa-aineslakia ei sovelleta myöskään sellaiseen ainesten ottamiseen vesialueella, johon tarvitaan vesilain (587/2011) mukainen lupa.

Maa-ainesten ottamiseen on saatava lain 4 §:n mukaan lupa. Lupa ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä varten tai maa- ja metsätalouteen. Aineiden käytön tulee tällöin liittyä rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon.

Maa-aineslain 3 §:ssä säädetään ainesten ottamisen rajoituksista. Säännös koskee myös muuta kuin luvanvaraista ottoa. Aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu kuniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista, huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa taikka tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantumista, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa. Lisäksi on katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä yleis- tai asemakaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuva. 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. Maa-ainesten ottaminen meren tai vesistön rantavyöhykkeellä on kielletty, ellei aluetta ole asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu tätä tarkoitusta varten.

Lupaa haettaessa on lain 5 §:n mukaan esitettävä ottamissuunnitelma ainesten ottamisesta ja ympäristön hoitamisesta sekä alueen myöhemmästä käyttämisestä, mikäli se on mahdollista. Aineiden ottamista koskevaan lupaan on liitettävä lain 11 §:n mukaan määräykset siitä, mitä hakijan on noudatettava hankkeesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi, mikäli nämä seikat eivät käy ilmi ottamissuunnitelmasta. Lupamääräyksiä on annettava ottamisalueen rajauksesta, kaivausten ja leikkausten syvyydestä ja muodosta sekä ottamistoiminnan etenemi-

sestä, alueen suojaamisesta ja siistimisestä ottamisen aikana ja sen jälkeen sekä puuston ja muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista ottamisen aikana ja sen jälkeen. Lupamääräyksiä voidaan lisäksi antaa ottamiseen liittyvistä laitteista, liikenteestä ja toiminta-ajasta sekä hankkeesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi tarpeellisista toimita. Lupaviranomainen voi myös määrätä, että hakijan on annettava hyväksyttävä vakuus lupamääräyksissä edellytettyjen toimien suorittamisesta.

Maa-aineslupaa koskevasta hakemuksesta on kuulutettava 30 päivän ajan kunnan ilmoitustaululla. Tämän ohella kunnan on varattava ottamisalueen kiinteistöön rajautuvien kiinteistöjen ja muiden alueiden omistajille ja haltijoille tilaisuus tulla kuulluiksi, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Jos hakemuksessa tarkoitettulla hankkeella voi olla huomattavaa vaikutusta laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin, hakemuksesta on lisäksi ilmoitettava ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Luvan hakija vastaa kuulemisesta ja ilmoituksista aiheutuneista kuluista.

Maa-aineslain 13 § mahdollistaa myös hakijan toimittaman kuulemisen. Säännöksen mukaan hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit ovat tietoisia hankkeen kannalta merkittävistä asiakirjoista ja tiedoista sekä selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Kunnan on järjestettävä kuuleminen siltä osin, kun hakija ei ole esittänyt riittävää selvitystä naapurien kuulemisesta. Luvan hakijan suorittaman kuulemisen johdosta lupaviranomaiselle toimitettavassa selvityksessä on ilmoitettava kuulemisen ajankohta ja paikka, tahot, joita on kuultu ja heidän mahdollinen kantansa asiaan sekä kuulemisessa käytetyt asiakirjat ja tiedot. Maa-ainesasetuksen 3 §:n mukaan hankkeen kannalta merkittäviä asiakirjoja ja tietoja ovat muun muassa hakemuksen ja ottamissuunnitelman pääkohdat sekä niihin sisältyvät naapureiden ja ympäristön kannalta keskeiset tiedot.

Lupaviranomaisen on pyydetävä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, jos alueella on valtakunnallista tai muutoin huomattavaa merkitystä luonnonsuojelun

kannalta, jos alueella on merkitystä vesien-suojelun kannalta, tai jos aineiden ottaminen vaikuttaa välittömästi toisen kunnan alueeseen. Lisäksi harkinnanvaraisen lausunnon pyytäminen saattaa tulla kysymykseen maa-ainesasetuksen 4 §:ssä säädettyissä tilanteissa. Pyydetty lausunto on annettava kahden kuukauden kuluessa lausuntopyynnön saapumisesta. Lausuntojen ensisijaisena tehtävänä on tuottaa lupaviranomaiselle tietoa toiminnan sallittavuuteen vaikuttavista seikoista.

Maa-ainesten ottamislupa antaa oikeuden maa-ainesten ottamiseen. Lupaharkinnassa voidaan ottaa huomioon myös osittain aineksen käsittelyyn liittyviä toimintoja, kuten murskaus. Lupaviranomainen voi edellyttää, että lupahakemukseen liitetään alustava suunnitelma kivenmurskaamon sijoittamisesta ja toiminnasta alueella. Yksityiskohtaiset määräykset toiminnan immissiohaitoista kuuluvat kuitenkin ympäristölupaan. Lupa maa-ainesten ottamiseen on myönnettävä, jos asianmukainen ottamissuunnitelma on esitetty eikä ottaminen tai sen järjestely ole ristiriidassa lain 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa, ja jollei ottaminen tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle tai muuttamiselle tai turmele kaupunki- tai maisemakuvaa alueella, jolla on voimassa toimenpiderajoitus yleiskaavan tai asemakaavan laatimiselle tai muuttamiselle. Harkinnassa tulee ottaa huomioon myös lupamääräysten vaikutus.

Maa-aineslain 10 §:n mukaan lupa maa-ainesten ottoon myönnetään määräajaksi, kuitenkin enintään kymmeneksi vuodeksi. Erityisistä syistä lupa voidaan myöntää enintään 15 vuodeksi ja kalliokiven louhinnan osalta 20 vuodeksi. Luvan voimassaoloajasta huolimatta lupaan voidaan tehdä lain 16 §:n mukaan muutoksia. Lupaviranomainen voi luvan voimassaoloaikana antaa päätöksellään suostumuksen poiketa vähäisesti lupapäätöksessä hyväksytystä ottosuunnitelmasta tai anetuista lupamääräyksistä. Suostumuksen edellytyksenä on, että poikkeaminen ja sen laatu, ottaen huomioon lupaharkintaa koskevat säännökset ja määräykset, ei merkitse luvan olennaista muuttamista eikä vaikuta asianosaisen asemaan tai luonnonolosuhteisiin.

Maa-aineslaki sisältää säännöksen lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattamisesta. Lain 21 §:n mukaan lupaviranomainen voi

perustellusta syystä ja hakijan pyynnöstä määrätä lupapäätöksessä, että aineiden ottaminen saadaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen. Edellytyksenä on, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, ja että hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden mahdollisten lupapäätöksen kumoamisesta tai luvan muuttamisesta aiheutuvien haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamiseksi. Määräys voi olla myös rajoitettu koskemaan vain osaa ottamisalueesta tai se voi koskea rajattua ajan-kohtaa. Muutoksenhakutuomioistuimien valituksesta kumota määräyksen, muuttaa sitä tai kieltää lupapäätöksen toimeenpanon.

Maa-aineslain järjestelmä on kunnallishallinnollinen ja lain muutoksenhakujärjestelmä, valitusoikeus ja valituksen tutkimisen laajuutta koskevat kysymykset eroavat esimerkiksi ympäristönsuojelulaista. Kunnallisvalitukselle on ominaista asianomaisasemasta riippumaton kunnan jäsenen valitusoikeus. Maa-aineslain nojalla annettuun ottamislupaa koskevaan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitusoikeuden ja muutoksenhaun osalta noudatetaan kuntalain (365/1995) säännöksiä. Lisäksi valitusoikeus on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja hankeen alueella toimivalla rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin-ympäristön viihtyisyyden edistäminen.

Ympäristönsuojelulaki (86/2000)

Ympäristönsuojelulaki on ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskeva yleislaki. Lain 1 §:n mukaan sen tavoitteena on muun muassa ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja. Tavoitteeseen pyritään ennen muuta lakiin sisältyvin lupa- ja ilmoitusmenettelyin, mutta laissa säädetään myös ympäristönsuojelun yleisistä periaatteista ja velvollisuuksista. Ympäristönsuojelulakia täydentää ympäristönsuojeluasetus (169/2000).

Ympäristönsuojelulaki sisältää sekä suoraan että välillisesti maa-ainesten ottamiseen vaikuttavia säännöksiä. Maa-ainesten ottamiseen liittyvä kivenlouhinta ja murskaamo tarvitsevat pääsääntöisesti ympäristönsuoje-

lulain mukaisen luvan. Maa-aineslupa ja ympäristölupa ovat rinnakkaisia ja niiden käsittelyjärjestys on toisistaan riippumaton. Ympäristölupa ei korvaa maa-aineslupaa eikä maa-aineslupa ympäristölupaa, eivätkä luvat ole edellytyksenä toisilleen. Mikäli ympäristölupaa ei tarvita, voidaan maa-ainesluvassa antaa kuitenkin määräyksiä ympäristövaikutuksista.

Ympäristölupaa edellytetään ympäristönsuojeluasetuksessa (169/2000) tarkemmin määritellyiltä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavilta toiminnoilta. Asetuksen 1 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetään malmien tai mineraalien kaivamisen tai maaperän aineiden oton luvanvaraisuudesta. Säännöksen mukaan ympäristölupaa on haettava kaivostoimintaan tai koneelliseen kulkukaivuuseen, malmin tai mineraalin rikastamiseen sekä kivenlouhintaan tai muuhun kuin maanrakennustoimintaan liittyvään kivenlouhintaan, jossa kiviainesta käsitellään vähintään 50 päivää vuodessa. Lupaa on myös haettava kiinteään tai tietylle alueelle sijoitettavaan siirrettävään murskaamoon, jonka toiminta-aika on vähintään 50 päivää vuodessa. Ympäristönsuojelulain nojalla annettussa valtioneuvoston asetuksessa kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta (800/2010) säädetään asetuksen mukaisten toimintojen ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimuksista silloin, kun toiminta vaatii ympäristölupaa. Poikkeustilanteissa maa-ainesten ottaminen saattaa edellyttää ympäristölupaa naapurussuhdeperusteella (YSL 28§).

Ympäristölupahakemuksessa on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Lupahakemuksesta on tiedotettava ympäristönsuojelulain 38 §:n mukaan asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla vähintään 30 päivän ajan. Kuulutuksen julkaisemisesta on ilmoitettava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäinen tai ilmoittaminen on muutoin ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi kuulutuksesta on annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee.

Ympäristölupahakemuksesta on pyydettävä lausunto toiminnan sijaintikunnalta ja siltä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, jonka toimialueella toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä sekä tarvittaessa vaikutusalueen kunnilta, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilta niissä kunnissa, joissa hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä sekä yleistä etua valvovilta viranomaisilta ja lupaharkinnan kannalta muilta tarpeellisilta tahoilta. Asianosaisille on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus tehdä muistutuksia lupasian johdosta. Muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä.

Ympäristöluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään ympäristönsuojelulain 42 §:ssä. Luvan myöntäminen edellyttää, että toiminta on järjestetty ympäristönsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti. Toiminnasta ei saa aiheutua terveyshaittaa, muuta merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa eikä ympäristönsuojelulain 7-9 §:n ehdottomissa pilaamiskielloissa kiellettyjä seurauksia. Toiminnasta ei myöskään saa aiheutua erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella tai eräistä naapurussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Vesien pilaantumisen merkittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös mitä vesien hoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisissa vesienhoitosuunnitelmissa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Ympäristölupa tulee myöntää, mikäli toiminta täyttää säädetty edellytykset.

Ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupaharkinnassa otetaan huomioon kaikki toiminnasta aiheutuvat ympäristön pilaantumiseen liittyvät seikat. Esimerkiksi kivenmurskaamon ympäristölupaharkinnassa otetaan huomioon myös maa-aineksen irrottamisesta ja kuljettamisesta aiheutuvat haitat. Ympäristölupaharkinnassa tulee arvioitavaksi myös toiminnan sijoituspaikka. Toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä ympäristönsuojelulain 6 §:ssä säädetään, jolloin

huomioitavaksi tulevat myös yleiskaava ja maakuntakaava.

Luvassa voidaan ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin mukaan antaa määräyksiä päästöistä ja niiden rajoittamisesta, jätteistä ja niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä, toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa, toiminnan jälkeisistä toimista, kuten alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä sekä lisäksi muista toimista, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumista ja sen vaaraa tai pilaantumista aiheutuvia haittoja. Määräyksiä annettaessa on otettava huomioon myös varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen. Lupamääräyksiä annettaessa tulee ottaa huomioon myös muun muassa toiminnan luonne, toiminta-alueen ominaisuudet ja toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena. Lisäksi päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien määräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan.

Ympäristölupa myönnetään joko määräaikaisena tai toistaiseksi voimassaolevana siten, että samalla määrätään esitettäväksi hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi. Lain 58 §:n mukaan lupaa voidaan kuitenkin tarkistaa aikaisemminkin, jos toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta, toiminnasta aiheutuu laissa kielletty seuraus, parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen vuoksi päästöjä voidaan vähentää olennaisesti enemmän ilman kohtuuttomia kustannuksia, lupamääräyksen perusteiden havaitaan olevan virheelliset eikä määräyksen muuttamisesta aiheudu tarvetta harkita uudelleen luvan myöntämisen edellytyksiä, olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet tai se on tarpeen Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen täytäntöönpanemiseksi annettujen säännösten noudattamiseksi.

Ympäristöluvassa on annettava määräykset myös toimista, jotka liittyvät toiminnan lopettamiseen. Lain 90 §:n mukaan luvanvaraisen toiminnan toiminnanharjoittaja vastaa edelleen lupamääräysten tai asetuksen mukaisesti tarvittavista toimista pilaantumisen ehkäisemiseksi ja toiminnan vaikutusten selvittämiseksi sekä tarkkailusta. Jos lupa ei sisällä riittäviä määräyksiä toiminnan lopettamiseksi tarvittavista toimista, lupaviranomai-

sen on annettava tätä tarkoittavat täsmentävät määräykset. Asia on käsiteltävä soveltuvin osin kuten lupahakemus.

Ympäristöluvan yhteydessä käsitellään myös mahdollinen kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma, mikäli ottamishanke selaista edellyttää. Muutoin suunnitelma käsitellään maa-ainesluvan yhteydessä (MAL 5a§).

Ympäristönsuojelulain mukaiseen lupapäätökseen voidaan hakea muutosta hallintovalituksella Vaasan hallinto-oikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti. Valitusoikeus on asianosaisten lisäksi rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät, toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella sekä muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella.

Ympäristönsuojelulaki ja -asetus ovat tällä hetkellä uudistettavana. Uusi ympäristönsuojelulaki ja valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta on tarkoitus saada voimaan keuhalla 2014.

Vesilaki (587/2011)

Vesilaki on keskeinen vesivarojen keuhvää käyttöä ohjaava säädös, jonka tarkoituksena on sovittaa yhteen erilaiset yleiset ja yksityiset pintavesien ja pohjavesien hyödyntämiseen sekä vesialueiden käyttämiseen kohdistuvat edut. Vesilaissa säädetään vesien yleiskäytöstä, lupaa vaativista vesitaloushankkeista, hankkeita varten tarvittavista oikeuksista, vahinkojen korvaamisesta sekä lupamenetelystä ja lain noudattamisen valvonnasta.

Vesitaloushankkeella tulee olla vesilain 3 luvun 2 §:n mukaan lupaviranomaisen lupa, jos hanke voi muuttaa muun muassa pohjaveden laatua ja tämä muutos olennaisesti vähentää tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesiesiintymän antoi-

suutta tai muutoin huonontaa sen käyttökelpoisuutta. Lupa vaaditaan myös, jos muutos aiheuttaa muulla tavalla vahinkoa tai haittaa vedenotolle tai veden käytölle talousvetenä.

Maa-aineslain 3 §:ssä säädettyjen ottamisen rajoitusten osalta pykälän luettelon neljännen kohdan mukaan maa-aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantumista, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa. Näin ollen mainitunlaisissa tilanteissa on maa-ainesluvan lisäksi oltava vesilain mukainen lupa. Sen sijaan maa-ainesten ottoon vesialueen, eli muutoin kuin tilapäisesti veden peittämän ja vesilain 5 §:n mukaisesti rajautuvan alueen, pohjasta tarvitaan vain vesilain mukainen lupa. Luvanvaraisuus ei koske tavanomaista kotitarvekäyttöä.

Vesiluvalla ja maa-ainesluvalla on keskinäinen edellytysuhde. Maa-ainesasetuksen (926/2005) 5 §:n mukaan maa-aineslain mukaisen lupahakemuksen käsittelyä tulee lykätä, kunnes vesiasia on lainvoimaisesti ratkaistu. Vastaavasti, jos maa-aineslain mukaisen hakemuksen kohteena olevaa aluetta koskeva vesilain mukainen asia on vireillä, voidaan maa-aineslain mukaisen hakemuksen käsitte-lyä lykätä. Vesilain luvan odottamisen tilanteena voidaan nähdä esimerkiksi tapaukset, joissa pohjavesivaikutukset ovat maa-aineslain mukaisen hakemuksen osalta epäselviä, mutta joissa vesilain mukainen menettely selkeyttää tilannetta. Vesilupa otetaan huomioon maa-aineslupaharkinnassa ja maa-ainesluvan lupamääräysten vaatimustaso ei voi olla lievempi kuin vesilain mukaisessa luvassa. Jos lupamääräykset kuitenkin eroavat toisistaan, on toimijan noudatettava tiukinta vaatimustasoa.

Vesilupaa haettaessa on lupahakemuksessa esitettävä vesilain 11 luvun 3 §:n mukaan asian ratkaisemisen kannalta riittävä selvitys hankkeen tarkoituksesta ja hankkeen vaikutuksista yleisiin etuihin, yksityisiin etuihin ja ympäristöön, suunnitelma hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä, arvio hankkeen tuottamista hyödyistä ja edunmenetyksistä maa- ja vesialueen rekisteriyksiköille ja niiden omistajille sekä muille asianosaisille sekä selvitys toiminnan vaikutusten

tarkkailusta. Lupahakemuksesta on tiedotettava kuulutuksella, joka julkaistaan lupaviranomaisen ilmoitustaululla ja hankkeen vaikutusalueen kuntien ilmoitustaululla. Kuulutus on pidettävä nähtävillä 30 päivää tai asian laatu huomioiden korkeintaan 45 päivää. Kuulutuksesta on käytävä ilmi, mitä muistutuksia tehtäessä ja mielipiteitä ilmaistaessa on noudatettava. Kuulutuksen julkaisemisesta on ilmoitettava ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi kuulutuksesta on annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Merkitykseltään vähäisten asioiden osalta tieto hakemuksesta voidaan antaa muulla tavoin, ja jos asia ei vaikuta muuhun kuin hakijan oikeuteen tai etuun, tiedoksiantamista ei tarvita.

Vesilain mukaisesta lupahakemuksesta on pyydettävä lausunto vaikutusalueen valtion valvontaviranomaiselta sekä asianomaisilta yleistä etua valvovilta viranomaisilta. Yhteiskunnan kannalta tärkeästä hankkeesta, jolla on valtakunnallista merkitystä ja josta voi aiheutua huomattavia tai laajalle ulottuvia haitallisia vaikutuksia, on pyydettävä lausunto valtioneuvostolta. Lisäksi lupaviranomaisen tulee pyytää lausunto kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta lain mukaisena valvontaviranomaisena sekä sijaintialueen ja tarvittaessa myös vaikutusalueen kunnilta. Saamelaiskäräjille on saamelaisien kotiseutualueella varattava tilaisuus antaa lausunto, mikäli hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin. Asianosaisille on varattava tilaisuus tehdä muistutuksia ennen asian ratkaisemista. Muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä.

Vesilaissa säädetään sekä vesilain että ympäristönsuojelulain nojalla luvanvaraisia hankkeita koskevan menettelyn yhteiskäsittelystä. Jos hanke sisältää sekä vesilain että ympäristönsuojelulain nojalla luvanvaraisia toimenpiteitä, lupa-asiat käsitellään yhdessä. Vesilain mukainen lupahakemus ja samaa toimintaa tarkoittava ympäristönsuojelulain mukainen vesien pilaantumista koskeva hakemus on pääsääntöisesti käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä. Yhteiskäsittely ei kuitenkaan ole tarpeen, jos hanke

edellyttää ympäristöluvan lisäksi ainoastaan lupaa veden ottamiseen eikä veden ottamisen ja sen takaisin vesistöön päästämisen välillä ole välitöntä vesitaloudellista yhteyttä. Jos vesilain hakemusasiaa käsiteltäessä ilmenee tarve ympäristölupalle, on hakijan tehtävä kohtuullisessa ajassa ympäristölupahakemus sillä uhalla, että vireillä oleva vesilain mukainen lupahakemus tapauksessa jätetään tutkimatta.

Vesilain 3 luvun 4 §:n mukaan hankkeelle voidaan myöntää lupa joko hankkeen vähäisyyden tai intressivertailun perusteella. Lupa ei kuitenkaan saa myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja. Lisäksi hakijalla on oltava oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin.

Vesilupa myönnetään vesilain 3 luvun 8 §:n mukaan toistaiseksi tai erityisistä syistä määräajaksi. Erityinen syy voi olla esimerkiksi hankkeen määräaikainen luonne ja maa-ainesten oton osalta vesilupa myönnetäänkin yleensä määräaikaisena. Lupapäätöksessä on annettava tarpeelliset määräykset hankkeesta ja sen toteuttamisesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi, maisemoinnista ja muusta työn jälkien poistamisesta sekä vesistön ja pohjavesiesiintymän tilan säilyttämistä varten tarpeellisista toimenpiteistä ja laitteista. Vesistön vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavan hankkeen lupapäätöksessä on lisäksi tarvittaessa annettava määräykset veden enimmäis- tai vähimmäiskorkeudesta ja veden juokсутuksen järjestämisestä. Jos luvanvaraisesta hankkeesta aiheutuu ympäristönsuojelulain 3 §:ssä tarkoitettua ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa vesialueella, on lupamääräyksiä annettaessa sovellettava myös ympäristönsuojelulakia lupamääräysten antamisen osalta. Lisäksi lupapäätöksessä on annettava tarvittavat määräykset tarkkailuvelvoitteista, kulkuyhteyksistä sekä kalatalousvelvoitteista ja -maksuista. Päätöksessä on lisäksi vastattava lausunnoissa ja muistutuksissa tehtyihin yksilöityihin vaatimuksiin. Mikäli hankkeesta aiheutuu korvattavaa edunmenetystä, on päätöksessä määrättävä

korvauksista. Jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua hanketta, päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon. Lupapäätöksestä on lisäksi käytävä ilmi, miten vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukainen vesienhoitosuunnitelma ja merenhoitosuunnitelma sekä tulvariskien hallinnasta annetun lain mukainen tulvariskien hallintasuunnitelma on otettu huomioon. Lupamääräysten muuttamisesta luvan myöntämisen jälkeen säädetään vesilain 3 luvun 21 §:ssä.

Vesilain 3 luvun 8.2 §:n mukaan hankkeen toteuttamiseen ryhtymiselle määrätään aloittamisaika, joka voi olla enintään neljä vuotta. Aloittamisaika koskee pykälän mukaan toistaiseksi voimassa olevia vesilupia. Pykälä eroaa kumotun vesilain (264/1961) vastavasta säännöksestä sikäli, että aikaisemmin aloittamisajasta on tullut määrätä aina. Käytännössä myös määräaikaisille luvulle saetaan määrätä aloittamisaika, vaikkei laki sitä edellytä. Tästä saattaa seurata ongelmia, kun edellytysuhteen mukainen lupahakemusten käsittelyjärjestys johtaa siihen, että vesiluvan aloittamisaika saattaa kulua loppuun maa-aineslupaa haettaessa, mikäli aloittamisajasta on määrätty. Aloittamisajan määräämättä jättäminen poistaisi aloittamisajan loppuun kulumisen ongelman

Vesilain 3 luvun 16 § mahdollistaa valmisteluvan antamisen, jolloin valmisteluluvassa yksilöidyt toimenpiteet voidaan aloittaa ennen vesiluvan lainvoimaa. Pykälän mukaan lupaviranomainen voi perustellusta syystä lupapäätöksessään oikeuttaa hakijan ryhtymään ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä hankkeen toteuttamista valmisteleviin yksilöityihin toimenpiteisiin. Edellytyksenä on, että valmistelevat toimenpiteet voidaan suorittaa tuottamatta muulle vesien käytölle tai luonnolle ja sen toiminnalle huomattavaa häirtä, ja että kyseisten toimenpiteiden suorittamisen jälkeen olot voidaan olennaisilta osin palauttaa ennalleen siinä tapauksessa, että lupapäätös kumotaan tai luvan ehtoja muutetaan. Lisäksi toiminnanharjoittajalta edellytetään hyväksyttävän vakuuden asettamista ennen toimenpiteisiin ryhtymistä.

Vesilain mukaiseen lupapäätökseen voidaan hakea muutosta hallintovalituksella

Vaasan hallinto-oikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti. Valitusoikeus on vesilain 15 luvun 2 §:n mukaan asiansaisella, rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin- ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät, vesitaloushankkeen sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät, valtion valvontaviranomaisella sekä hankkeen sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella, muulla yleistä etua valvovalla viranomaisella sekä saamelaiskäräjillä, jos vesitaloushanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutu-alueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Alueidenkäyttöä ja kaavoitusta ohjaavat maankäyttö- ja rakennuslain 3 luvun mukaiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edistävät luonnonvarojen kestävästä hyödyntämisestä siten, että turvataan luonnonvarojen saatavuus myös tuleville sukupolville. Alueidenkäyttötavoitteet velvoittavat huomioidaan kiviainesvarojen pitkän aikavälin kulutstarpeet maakuntakaavoissa sekä yhteen sovitettavaan kiviaineshuollon, luonto- ja maisema-arvot sekä vesihuollon. Kiviainesten ottoon osoitettavien alueiden on perustuttava arviointiin, jossa selvitetään alueiden luonto- ja maisema-arvot sekä toisaalta soveltuvuus vesi- ja kiviaineshuoltoon.

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista. Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota muun muassa vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön, maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin sekä maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen. Edellä mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisellä kaavana edellyttää. Maa-ainesvarojen kestäväan käytön sisältövaatimus edellyttää, että kaavassa osoitetaan kaikki sellaiset ki-

viainesiintymien alueet, joilla on valtakunnallisesta, maakunnallisesta tai seudullisesta näkökulmasta arvioituna maa-aineslain 3 §:n tarkoittamia ominaisuuksia ja niistä maa-ainesten otolle aiheutuvia rajoituksia. Maakuntakaavassa voidaan osoittaa vähintään seudullisesti merkittävät yksittäiset ottamisalueet tai yksityiskohtaisempaa suunnittelua koskevia alueiden käytön maakunnallisia tai seudullisia periaatteita.

Maakuntakaavojen oikeusvaikutuksesta muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:ssä. Viranomaisten on alueidenkäyttöä koskevia toimenpiteitä suunnitellessaan ja niistä päättäessään otettava huomioon maakuntakaava ja pyrittävä edistämään kaavan toteutumista. Lisäksi viranomaisten on huolehdittava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteutumista.

Maa-aineslain 3 §:n mukaan alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on muiden edellytysten lisäksi katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Kaavanvastaisuuden on katsottu voivan muodostua esimerkiksi siitä, että maa-ainesten ottaminen vaikeuttaa alueen ottamista myöhemmin kaavan mukaiseen teollisuuskäyttöön pohjavesimuodostuman suojaamiselle syntyvien vaikeuksien vuoksi. Maa-aineslupaharkinnassa kaavan vastaisuus saattaa ilmetä kaavan tai sen määräyksen vastaisuuden lisäksi silloin, kun ottamisalue sijaitsee selvitetyn ja kaavassa soveltuvaksi osoitetun ottamisaluevarauksen ulkopuolella. Maakuntakaavan tai oikeusvaikutteinen yleiskaavan ottamisaluevarauksella saattaa olla myös vaikutusta maa-aineslupan määräaikaan, kun varaus voidaan nähdä erityisenä syynä luvan määräajan pidentämiseen. Kaavan laatimis- tai muuttamisvaiheessa voimassa oleva toimenpiderajoitus saattaa estää luvan myöntämisen, jos ottaminen aiheuttaisi huomattavaa haittaa kaavoitukselle tai turmelisi kaupunki- tai maisemakuvaa. Asemakaava-alueella maa-ainesten ottaminen voi tapahtua maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen maisematyölupan nojalla, mikäli yksittäiseltä rakentamispaikalta on tarpeen poistaa maa-aineksia rakennuslupaa edellyttävää ra-

kentamishanketta valmistelevana toimenpiteenä. Maisematyölupaa koskevia säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta sellaiseen maa-ainesten ottamiseen, johon tarvitaan maa-aineslupa.

Maa-aineslaki ei kiellä maakuntakaavan toteuttamisen vaikeuttamista. Näin ollen, kun maa-aineslain 6 §:n mukaan lupa on myönnettävä asianmukaisen suunnitelman ja 3 §:n rajoituksen huomioiden, ei maakuntakaavan aluevarauksilla ole sellaisenaan vaikutusta maa-aineslain mukaisessa lupaharkinnassa, kun maa-aineslain 3 §:ssä ei viitata luvan myöntämisen rajoituksena maakuntakaavaan. Maakuntakaavan asema maa-aineslupaharkinnassa on toimia tärkeänä tausta-aineistona ja tietolähteenä. Maakuntakaavan käyttökelpoisuuteen lupaharkinnassa vaikuttavia seikkoja ovat maakuntakaavan ajantasaisuus ja se, onko kaavassa erityisesti selvitetty maa-ainesten ottoon ja geologiseen suojeluun liittyviä kysymyksiä. Maakuntakaavasta voi toimia selvityksenä valtakunnallisesti arvokkaiden geologisten muodostumien osoittamisessa sekä pohjaveden suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamisessa. Maakuntakaavaan otettu kaavamerkintä maa-ainesten ottoon soveltuvasta alueesta (EO) ei takaa maa-aineslupan myöntämistä, vaan luvan myöntämisen edellytysten olemassaolo arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maakuntakaava ei ohita maa-aineslakia lupaharkinnassa.

Muu lainsäädäntö

Ympäristönsuojelulain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta (MURAU-asetus 800/2010). Asetuksessa säädetään kivenlouhimon, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamon ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimuksista, kun toimintaan on oltava ympäristölupa. Asetuksen mukaisten vähimmäisvaatimusten lisäksi ympäristölupaviranomainen voi tapauskohtaisesti antaa muitakin määräyksiä.

Maa-ainesten ottamishankkeen yhteydessä sovellettavaksi voi tulla myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun laki (468/1994) ja asetus (713/2006). Ympäristö-

vaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan kiven, soran tai hiekan ottoon, kun louhintatai kaivualueen pinta-ala on yli 25 hehtaaria tai otettava ainesmäärä vähintään 200 000 kiintokuutiometriä vuodessa. Lisäksi arviointimenettelyä voidaan soveltaa harkinnanvaraisesti. Myös ylijäämälouheen murskaus kuuluu ympäristövaikutusten arvioinnin piiriin, jos murskausta tehdään yli 100 tonnia vuorokaudessa. Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä (2011/92/EU) ollaan muuttamassa, mikä tulee vaikuttamaan myös kansalliseen lainsäädäntöön.

Jätelain (646/2011) mukaan pilaantumaton kaivettu maa-aines luokitellaan jätteeksi, jos sillä ei ole hyötykäyttöä. Esimerkiksi luonnonkivilouhimoiden sivukiven hyödyntäminen voi näin ollen edellyttää jätteenkäsittelyä tai hyödyntämistä koskevan ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan.

Laki ja asetus vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1229/2004, 1040/2006) tavoittelee vesistöjen hyvää tilaa vuoteen 2015 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi tulee säädösten mukana valmistella vesienhoitosuunnitelmia ja toimenpideohjelmia, joihin kootaan tiedot myös pohjavesialueilla sijaitsevien maa-ainesten ottamisen alueiden sijainnista. Lisäksi arvioitavaksi tulevat maa-ainesten ottamisen aiheuttamat riskit pohjaveden määrällisen ja kemiallisen tilan saavuttamiselle. Näitä riskejä pyritään vähentämään. Vesienhoitolaki tulee huomioida myös luvituksessa; ympäristönsuojelulain mukaisesta lupapäätöksestä ja vesilain mukaisesta lupapäätöksestä on käytävä ilmi, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa tai merenhoitosuunnitelmassa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.

Luonnonsuojelulaissa (1096/1996) säädetyllä Natura 2000 -verkoston turvaamisvelvoitteella on kaikki ympäristölliset lupajärjestelmät läpäisevä vaikutus. Näin ollen luonnonsuojelulain mukaisella valvontaviranomaisella on oikeus keskeyttää toiminta, jos luonnonsuojelulaissa säädetyllä perustella vaaditaan poikkeus suojelusta tai mikäli

luonnonsuojelulaista johtuu muunlainen kieltö tai rajoitus. Tällaisessa tilanteessa maa-aineslupan tuottama oikeutus ottamistoimintaan ei takaa, että toimintaa voidaan harjoittaa luvan osoittamassa laajuudessa.

Oikeuskäytäntöä

Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain välinen yhteys on tullut käsiteltäväksi Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä 30.9.2011 11/0441/3 (lainvoimainen), jossa arvioitiin, mikä merkitys maa-ainesasiassa annetulla ratkaisulla oli ympäristölupaa koskevan asian käsittelyn kannalta. Valituksenalaisen ympäristölupapäätöksen täytäntöönpanoa koskevassa lupamääräyksessä todettiin, että luvassa tarkoitetun toiminnan aloittamisen edellytyksenä on samaan alueeseen kohdistuva maa-aineslaissa tarkoitettu lupa. Hakemus maa-ainesten ottamiseen oli hylätty korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä. Maa-ainesasiassa annetulla lainvoimaisella päätöksellä ei kuitenkaan ollut merkitystä itsenäisesti ratkaistavan ympäristölupa-asian luvanmyöntämisedellytyksiin. Päätöksen mukaan ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä ei ole edes maa-ainesten ottamista koskevan hakemuksen vireillä olo.

Oikeuskäytännössä on otettu kantaa maa-ainestenoton ja kaavoituksen väliseen suhteeseen. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on todettu, ettei alueen osoittaminen muuhun käyttötarkoitukseen ole sellaisenaan este maa-ainesten ottamiselle. Maankäyttö- ja rakennuslain 32.2 §:n viranomaisvaikutus ei oikeudellisesti sido maa-aineslupaviranomaista, jonka tulee ratkaista lupahakemus oikeusharkintaisesti maa-aineslain 3 ja 6 §:n mukaisesti (KHO 28.12.2007 t. 3417). Maa-aineslain 3.2 §:n mukainen este muodostuu, mikäli ottotoiminta vaikeuttaisi alueen käyttämistä kaavassa osoitettuun pääkäyttötarkoitukseen (KHO:2013:104, KHO 18.2.2009/3614).

Oikeuskäytännössä on tullut esille myös maa-aineslain ja vesilain välinen suhde. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (KHO 22.5.2013/1762) mukaan vesilain mukainen lupa ei ollut tarpeen, kun ottamisalue ei sijainnut tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella. Ot-

tamistoiminnasta ei ennalta arvioiden aiheudu talousveden saannin vaarantumista muutoksenhakijoiden kiinteistöllä. Vesilain mukaisen luvan puuttuminen ei ole ollut esteenä maa-ainesluvan myöntämiselle. Myös lupamääräyksillä voi olla vaikutusta vesilain mukaisen luvan tarpeeseen. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään (KHO 30.10.2009/2714) katsonut, että maa-ainesten ottamistoiminnan lisäksi oli otettava huomioon myös maa-ainesten pois kuljettamisesta mahdollisesti aiheutuva pohjavesiin kohdistuva vaikutus. Päätöksen mukaan maa-ainesluvassa annettu lupamääräys voi poistaa vesiluvan tarpeen, jos maa-ainesten kuljettaminen pohjavesialueen kautta ei lupamääräys huomioon ottaen vaaranna pohjaveden laatua eikä siten edellytä vesilain nojalla myönnettävää lupaa.

2.2 Maa-ainesten ottamistoiminta

Yleistä

Maa-ainesvarannot ovat merkittävä osa kansallisvarallisuutta. Maa-ainesten ottamisella on huomattavia taloudellisia, mutta myös ympäristöllisiä vaikutuksia. Maa-ainesliiketoiminta on lähes aina paikallista ja kohdistuu lähiseudun rakentamisen tarpeisiin. Maa-ainesten ottaminen on sidottu aineiden sijaintipaikkaan, joten toiminta kilpailee alueiden maankäytöstä yhteiskunnan muiden maankäyttömuotojen kanssa.

Maa-ainesten ottaminen kohdistuu pääosin erilaisiin kiviaineksiin, kuten hiekan, soran ja kallion ottamiseen. Niiden tuotanto maa-aineslain mukaisilta lupa-alueilta oli 2001 – 2013 välisenä aikana vuosittain noin 80 -100 miljoonaa tonnia. Henkeä kohti laskettuna kiviainesten kulutus on Suomessa Euroopan suurin eli keskimäärin noin 15 - 18 tonnia vuodessa. Kiviainesten taloudelliset kuljetusmatkat ovat vain muutamia kymmeniä kilometrejä. Kiviainestuotannossa kriittinen tekijä on oikeanlaatuisten aineiden saatavuus läheltä kulutuskohteita. Kiviainesten hinnasta noin puolet on kuljetuskustannuksia.

Suomen maa-ainesvarantojen on arvioitu riittävän vuosisadoiksi valtakunnallisesti, mutta alueelliset erot ovat suuria. Nykyisillä käyttömäärillä voimassaolevien lupien kat-

tamat kiviainekset riittävät periaatteessa noin 15 - 25 vuodeksi. Käytännössä käyttökelpoiset varannot eivät kuitenkaan ole jakaantuneet tasaisesti sen suhteen, miten erilaisia jalostettuja kiviaineksiä tarvitaan. Kiviainesvarantojen laadussa ja riittävyudessa on suuria alueellisia eroja. Varantojen tehokkaasta hyödyntämisestä johtuen suurten asutuskeskusten läheisyydessä on yleensä jo pulaa hyvälaatuisesta luonnonsorasta. Tämän seurauksena luonnonsoraa korvaavia materiaaleja, kuten kalliokiveä sekä heikompilaatuksia kiviaineksiä, kuten moreenia, on alettu käyttää yhä enenevässä määrin. Kiviainesten kierrätys ja uusiokäyttö on myös koko ajan lisääntynyt. Toistaiseksi kierrätysmateriaalien osuus on kuitenkin vain noin prosentti kiviainesten kokonaiskäytöstä, johtuen muun muassa niiden vaihtelevasta laadusta ja ympäristölupavaatimuksista.

Koska maa-aineslailla ei säännellä ottamisen tarvetta tai liiketaloudellisia tarpeita, lain tavoite aineiden kestävästä käytöstä edellyttää, että lupamenettelyn tukena on myös muita hallinnollisia menettelyjä, kuten maankäytön suunnittelua. Maa-ainesten ottamisessa ovatkin korostuneet yhä enemmän kiviaineshuollon ja muiden maankäyttömuotojen yhteensovittamistarpeet.

Toiminnanharjoittajat

Maa-ainesluvan haltijoita oli vuonna 2013 kaikkiaan lähes 3 000, joista noin 38 % oli yhtiöitä tai julkisoikeudellisia yhteisöjä ja noin 62 % yksityishenkilöitä tai yksityisiä elinkeinon harjoittajia. Kiviainestuotanto on keskittynyt pääosin valtakunnallisesti toimiville suurille yrityksille. Suurimmasta osasta kiviainestuotannosta vastaavat nykyisin viisi valtakunnallisesti toimivaa yritystä ja muutama suurehko seudullinen yritys. Kymmenen suurimman yrityksen kiviainestuotannon osuus koko maan kiviainestuotannosta oli vuonna 2013 noin puolet ja kolmenkymmenen suurimman yrityksen osuus oli noin 80 %.

Teollisuusalana kiviainesala käsittää kiviainesteollisuuden ja luonnonkiviteollisuuden. Kiviainesteollisuus tuottaa maa- ja kallioperästä sekä jalostamattomia että jalostettuja kiviaineksiä. Luonnonkiviteollisuus tuot-

taa kallioperästä rakennus- ja tarvekiveä. Luonnonkivituotannossa syntyy runsaasti sivukiveä. Kiviaineksista käytetään noin 70 % valtion ja kuntien infrastruktuuriin ja noin 15 % asuntojen rakentamiseen.

Lupatilanne ja ottamismäärät

Maa-aineslupia on myönnetty vuosina 1982 - 2013 yhteensä noin 40 000. Voimassa olevien maa-aineslupien määrä on vähentynyt merkittävästi viimeisen 20 vuoden aikana. Pääsyy tähän on soran ottamislupien vähentyminen. Vuosina 2001 – 2012 myönnettiin vuosittain keskimäärin noin 600 – 900 uutta maa-ainesten ottamislupaa.

Vuoden 2012 lopussa oli voimassa noin 6 600 maa-ainesten ottamislupaa, joista noin 4 300 oli soralle ja hiekalle, lähes 1 800 kalliolle ja noin 500 muille maa-aineksille, joihin kuuluvat siltti, savi, moreeni, multa ja lieju. Soran ja hiekan ottamislupien määrä on vähentynyt yli 20 % vuodesta 2001 vuoteen 2012. Vastaavana ajanjaksona kallion ottamislupien määrä on lisääntynyt yli 60 %. Vuonna 2012 myönnettiin 621 uutta maa-ainesten ottamislupaa, mikä oli yli 10 % vähemmän kuin vuonna 2010. Näistä ottamisluvista noin 400 oli soralle ja hiekalle ja noin 200 kalliolle.

Maa-aineslupien määrässä on huomattavaa vaihtelua eri osissa maata. Vuosina 2001 – 2012 eniten lupia oli voimassa Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueella ja vähiten Kainuussa ja Uudellamaalla. Maa-aineslupien määrä on vaihdellut huomattavasti myös eri kunnissa. Vuosina 2001 – 2012 noin kolmasosassa kunnista oli myönnetty keskimäärin enintään yksi lupa vuodessa. Vähintään viisi lupaa oli myönnetty noin 10 %:ssa kunnista.

Maa-aineslain mukaisten ottamislupa-alueiden keskimääräinen pinta-ala on laskeutunut vuoden 2001 arvioidulta tasolta 27 000 hehtaaria vuoteen 2012 mennessä arviolta tasolle 26 000 hehtaaria. Ottamisalueiden kokonaispinta-alan pieneneminen johtuu siitä, että soran ottamisalueiden pinta-ala on koko ajan pienentynyt.

Ottamislupien mahdollistama ottomäärä on ollut koko maa-aineslain voimassaoloajan kulutukseen nähden keskimäärin yleensä

noin kolminkertainen. Vuonna 2012 myönnettyjen 621 lupien mahdollistama ottomäärä oli yhteensä noin 290 miljoonaa tonnia (noin 115 milj.k-m³), josta noin 106 miljoonaa tonnia (noin 53 milj.k-m³) oli soran ja hiekan ottamista ja noin 186 miljoonaa tonnia (noin 62 milj.k-m³) kallion ottamista. Kiviainesten kokonaiskulutus oli Suomessa vuonna 2012 noin 90 miljoonaa tonnia (noin 45 milj.k-m³).

Vuodesta 2009 lähtien kalliokiven ottamislupien sallima ottomäärä on ollut soran ottomäärää suurempi. Vuonna 2012 kallion ottamislupien mahdollistamat ottomäärät olivat 70 % suuremmat kuin vuonna 2001. Vastaavana ajanjaksona soran ottamislupien mahdollistamat ottomäärät olivat vähentyneet lähes 20 % ja muiden maalajien ottomäärät olivat kasvaneet 30 %. Kallioaineksen lisääntyneeseen käyttöön on vaikuttanut ennen muuta se, että hyödynnettävissä olevista soravaroista on jo monin paikoin pulaa. Lisäksi kallioaineksen käyttöä ovat lisänneet pohjaveden suojelun soranotolle asettamat rajoitukset sekä tehostuneet ja entistä taloudellisemmat kalliokiviaineksen louhinta- ja murskaustekniikat. Kalliokiviaineksen käytön oletetaan lähivuosina vielä merkittävästi lisääntyvän luonnonsoraa korvaavana materiaalina.

Suurin osa maa-ainesten ottamisluvista oli myönnetty melko pienelle ottomäärälle ja näiden ottamisalueiden merkitys maan kiviaineshuollon kannalta oli vähäinen. Isoja, yli 500 000 k-m³:n ottamislupia, oli 2012 myönnetty soralle ja hiekalle 4 % ja kalliolle 12 % lupien kokonaismäärästä. Näiden lupien mahdollistama ottomäärän osuus oli kuitenkin varsin suuri, soran kokonaisottomäärästä 35 % ja kallion kokonaisottomäärästä 50 %.

Maa-aineslain mukaan lupa ainesten ottamiseen myönnetään määräajaksi, kuitenkin enintään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Vuoden 2005 maa-aineslain muutoksen jälkeen lupa voidaan erityisistä syistä myöntää enintään 15 vuodeksi ja kalliokiven louhinnan osalta enintään 20 vuodeksi, jos se hankkeen laajuuteen, esitetyn suunnitelman laatuun ja muihin ainesten ottamisessa huomiota otettaviin seikkoihin nähden katsotaan sopivaksi. Erityisenä syynä voidaan pitää myös sitä, että ottaminen kohdistuu maan-

käyttö- ja rakennuslain mukaisessa voimassa olevassa maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa maa-ainesten ottamiseen varatulle alueelle. Jos lupa on myönnetty kymmentä vuotta lyhyemmäksi ajaksi ja lupa-ajan päättyessä osa myönnetyn luvan maa aineksista on vielä ottamatta, voidaan lupa aikaa jatkaa niin, että kokonaisajaksi tulee enintään kymmenen vuotta.

Vuonna 2012 voimassa olleiden maa-aineslupien yhteenlaskettu keskimääräinen voimassaoloaika oli noin 10 vuotta. Runsaat 60 % näistä luvista umpeutuu viimeistään vuonna 2016. Vuoden 2005 maa-aineslain muutoksen jälkeen kalliin ottamislupien lupa-ajat eivät ole merkittävästi pidentyneet. Lupien voimassaoloaikaan on pääosin vaikuttanut lupien koko, kiviainesten arvioitu kulutustarve käyttökohteissa ja alueiden maankäytöstä johtuvat muut tarpeet.

Maa-aineslupiin liittyvien ympäristölupien määrästä ei ole käytettävissä koottua tilastotietoa. Vuosien 2001 - 2012 osalta on arvioitu, että maa-ainesten ottamishankkeita, joihin on sovellettu sekä MAL:n että YSL:n lupamenettelyä, oli keskimäärin noin 200 – 250 kpl vuodessa.

Myöskään maa-ainestenottoon liittyvistä vesilain mukaisista luvista ei ole käytettävissä koottua tilastotietoa. Vesilupia maa-ainesten ottamishankkeisiin on myönnetty vuosina 2001 – 2012 arviolta noin 20 kpl vuodessa. Niin ympäristönsuojelulain, maa-aineslain kuin vesilainkin mukaisia lupia vaativia hankkeita on arvioitu olevan muutamia vuosittain. Tästäkään ei ole käytössä koottua tilastotietoa.

2.3 Tehdyt selvitykset ja niiden tulokset

Maa-aineslain toimivuuteen ja kehittämiseen liittyen on laadittu viime vuosina useampia selvityksiä.

Vuonna 2006 valmistui ympäristöministeriön 1.12.2005 ympäristölupajärjestelmän ja hallinnon tehostamiseksi sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi asettamaan hankkeeseen liittyvä selvitys ympäristölupajärjestelmän yksinkertaistamisesta ja yksinkertaistamisen keinoista (Ramboll). Selvityksessä käsiteltiin muun ohella maa-aineslain mukaisen menettelyn yhdistämistä ympäristönsuo-

jelulakiin. Selvityksen mukaan useat toisistaan riippumattomat lupamenettelyt tekevät maa-ainesten ottamiseen liittyvästä lupajärjestelmästä hitaan ja monimutkaisen hallintomenettelyjen kokonaisuuden. Selvityksessä on tuotu esille päällekkäisten lupaprosessien pitkä kokonaiskesto sekä tarve maa-ainesten ottamisen sekä siihen mahdollisesti liittyvien vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupakäsittelyjen käsittelemiseen yhtenä hankkokonaisuutena. Lisäksi huomiota on kiinnitetty muutoksenhakuun, joka voitaisiin selvityksen mukaan järjestää ympäristönsuojelulain mukaisena hallintovalituksena.

Emeritusprofessori Erkki J. Hollon vuonna 2010 valmistuneessa selvityksessä arvioitiin maa-aineslupajärjestelmän yhdistämistä ympäristölupamenettelyyn (Suomen ympäristö 15/2010). Selvityksen päätavoitteena oli lupajärjestelmien yhteisvaikutuksesta tai päällekkäisyydestä aiheutuvien ongelmatilanteiden kartoittaminen. Selvityksessä on todettu, että maa-aineslain, vesilain ja ympäristönsuojelulain ennakkovalvontamenettelyssä tarkasteltavien asiakokonaisuuksien samankaltaisuus huomioiden on perusteltua yhdenmukaistaa viranomaisten toimintoja. Selvityksessä esitetään erillisen maa-aineslupaharkinnan poistamista silloin, kun ottamistoimintaa ja sen sivutoimintoja varten vaaditaan maa-aineslupan lisäksi ympäristölupaa tai vesilain mukaista pohjavesilupaa. Näin ollen maa-aineslupaa koskeva lupaharkinta ja maisemallisten ja luonnonsuojelullisten edellytysten sekä ympäristövaikutusten arviointi siirtyisivät ympäristönsuojelulain tai vesilain mukaisen lupaharkinnan yhteyteen. Selvityksen mukaan tällaisissa tapauksissa sovellettaisiin maa-aineslakia aineellisoikeudellisesti ympäristölupa- tai vesilupamenettelyn lupaharkinnan osana. Lisäksi Hollo ehdotti maa-aineslain lupamenettelyä ja muutoksenhakua koskevien säännösten mukauttamista vastaamaan muiden ympäristöasioiden lupamenettelysääntelyä.

Vuonna 2011 valmistuneessa Muutoksenhaun vaikutus maa-aineslupan voimassaoloaikaan -selvityksessä (Suomen ympäristö 19/2011) selvitettiin muutoksenhaun vaikutusta maa-aineslupien voimassaoloaikaan. Tutkimuksessa on koottu kattava aineisto maa-aineslain mukaisesta muutoksenhausta.

Vuonna 2013 valmistuneen Maa-ainelain toimivuuden arvioinnin (Suomen ympäristö 12/2013) tavoitteena oli arvioida maa-ainelain toimivuutta sekä lain vastaavuutta maa-ainelainsäädännölle aikanaan asetettuihin tavoitteisiin, esittää yleisnäkemyks maa-ainesten ottamisen nykytilasta, ohjausmekanismeista ja sääntelyä koskevista kehittämistoimenpiteistä. Kirjallisuus selvityksestä sekä kyselytutkimuksesta ja haastattelusta koostuvassa selvityksessä nousi esille maa-ainelain kehittämisen tarpeita. Toimivuusarvioinnin keskeisinä tuloksina esitettiin tarve maa-ainelain mukaisen lupajärjestelmän ja muun ympäristölainsäädännön välisen suhteen selkiyttämiseen sekä järjestelmien päällekkäisyyden vähentämiseen. Ympäristöministeriö pyysi maa-ainelain toimivuuden arviointiraporttiin lausuntoja, joita saatiin yhteensä 26. Lausunnoista esille nousi erityisesti kannatus maa-ainestentoon liittyvien eri lakien mukaisten lupamenettelyjen yhteensovittamiseen ja sujuvoittamiseen. Lisäksi lausunnoista nousi esille tarve maankäytön suunnittelun ohjausvaikutuksen vahvistamiseen maa-ainestenoton sijoittumisen suuntaamisessa. Myös sähköisten tietojärjestelmien ja sähköisen lupamenettelyn kehittäminen nähtiin lausunnoissa tärkeinä seikkoina.

Keväällä 2014 valmistui Ari Ekroosin ja Matias Warstan Maa-ainelain muutoksenhakusäännöksiä kehittämismahdollisuuksista -selvitys. Selvityksen taustalla oli tarve selvittää maa-ainelain ja ympäristönsuojelulain menettelyjen yhdistämisen vaikutusta muutoksenhakusäännöksiin. Selvityksessä ehdotetaan, että lakien menettelyllisten säännösten yhdistämisen yhteydessä olisi luonnollista yhdenmukaistaa menettelyjen muutoksenhakua koskevat säännökset. Ekroos ja Warsta ehdottavat, että maa-ainelain nykyinen kunnallisvalitukseen perustuva järjestelmä korvattaisiin hallintovalituksella.

2.4 Nykytilan arviointi

2.4.1 Ottamisen sääntely ja nykytilan epäkohdat

Maa-ainesten ottamisen sääntely perustuu maa-ainelain, ympäristönsuojelulain sekä vesilain mukaiseen ennakkovalvontaan.

Sääntelyn keinoina toimivat maa-ainesten ottamista koskeva maa-ainelupa, ympäristölupa kiven louhintaan ja ottamisalueelle sijoitettavalle murskaamolle sekä pohjavesialueilla tietyissä tapauksissa vesilain mukainen lupa. Lupaprosessit ovat toisistaan riippumattomia ja maa-ainesten ottamistoimintaan sovellettavien lakien välillä on päällekkäisyyksiä. Nykytilanteessa ei ole olemassa säännöksiä eri menettelyiden keskinäisestä suhteesta ja käytännön tilanteissa saattaa olla epäselvyyttä siitä, mitkä asiakysymykset kuuluvat missäkin menettelyssä ratkaistaviksi. Vesilain ja maa-ainelain mukaisten lupien edellytysuhteen mukaisesti hankkeella tulee olla vesilain mukainen lupa ennen maa-aineluvan käsittelyä. Maa-ainelain ja ympäristönsuojelulain luvat ovat rinnakkaisia ja niiden käsittelyjärjestys on toisistaan riippumaton.

Eri lakien mukaiset ja osittain päällekkäiset lupamenettelyt aiheuttavat lupanhakijalle moninkertaista työtä ja kustannuksia. Erilliset lupahakemukset kuormittavat lupanhakijan resursseja lupahakemusten laatimiseen käytettävän ajan sekä erillisten asiakirjojen ja selvitysten kautta. Lupanhakijan kannalta nykykäytännön mukaiset rinnakkaiset ja toisistaan riippumattomat lupamenettelyt johtavat myös ajallisesti pitkään kokonaiskäsitelyaikaan. Haitankärsijöiden kannalta nykyinen menettelyjen erillisyyden johtanut tilanteisiin, joissa eri menettelyihin liittyvät asiat saattavat olla vaikeasti tunnistettavissa muun muassa menettelyjen eriaikaisuuden vuoksi.

Erilliset lupamenettelyt johtavat nykyisin muutoksenhaun tilanteessa myös erillisiin valitusprosesseihin ja valitusten päällekkäisyyteen. Maa-ainelain nojalla annettuun ottamislupaa koskevaan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella alueellisesta hallinto-oikeudesta. Ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen haetaan puolestaan muutosta hallintovalituksella ja asian ratkaisee Vaasan hallinto-oikeus. Kunnallisvalituksen mukainen valitusoikeus poikkeaa hallintovalituksesta sikäli, että kunnallisvalituksessa valitusoikeus on aina myös kunnan jäsenillä. Erilliset valitusprosessit saattavat pidentää huomattavasti lupa-asian käsittelyn kokonaisaikaa. Erilliset valitusprosessit ovat

myös haitankärsijöiden näkökulmasta katsottuna vaikeasti hahmotettavissa, kun samaa toimintaa koskevia lupa-asioita käsitellään kahdessa tai jopa kolmessa eri prosessissa. Haitankärsijöiden osallistumisoikeuksien kannalta kunnallisvalituksen valitusoikeus on hallintovalituksen valitusoikeutta laajempi. Kunnallisvalituksen mukainen kunnan jäsenen valitusoikeus antaa kunnan jäsenille hallintovalitusta laajemmat osallistumismahdollisuudet.

2.4.2 Hallitusohjelma ja ympäristönsuojelulain ja -asetuksen kokonaisuudistus

Hallitusohjelmaan on kirjattu ympäristönsuojelulain ja -asetuksen kokonaisuudistus, jonka tavoitteena on turvata ympäristöarvot, torjua ilmastonmuutosta sekä edistää materiaalihokkuutta ja jätteen synnyn ehkäisyä. Osana kokonaisuudistusta toteutetaan ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta ja lain rakenteen selkeyttä parantavia uudistuksia. Hallitusohjelman tavoitteena on muun ohella selkeyttää ympäristölupajärjestelmää muun muassa poistamalla ympäristölupamenettelyiden päällekkäisyyksiä soveltuvilta osin hyvää ympäristönsuojelun tasoa ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia heikentämättä. Lisäksi hallitusohjelmassa on kirjaus asiakaslähtöisestä sähköisen asioinnin kehittämisestä.

Ympäristönsuojelulain ja -asetuksen sekä eräiden muiden säädösten uudistamishanke on ollut hallitusohjelman mukaisesti käynnissä vuodesta 2010. Hallitus antoi esityksen uudeksi ympäristönsuojelulaiksi 19.12.2013. Uudistamishankkeen 2. vaiheessa arvioidaan ympäristönsuojelulain ja sen mukaisiin toimintoihin samanaikaisesti sovellettavan muun ympäristölainsäädännön muutostarpeita. Arvioitavaksi tulevat ennakkovalvontamenettelyiden sekä lupien tarkistamismenettelyiden sujuvoittamista koskevat seikat, eri ympäristölakien mukaisten lupamenettelyiden suhteiden selkeyttäminen sekä toiminnan ympäristövaikutuksia koskevien arviointien ja selvitysten entistä parempi hyödyntäminen ympäristölupamenettelyssä. Maa-aineslain sekä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupamenettelyiden välisen suhteen

selkeyttämistä koskeva hanke liittyy uudistamishankkeen 2. vaiheeseen.

2.4.3 Perusteet lainsäädännön uudistamiselle

Maa-aineslaki tuli voimaan vuonna 1982 ja sen voimassaolon aikana ottamistoiminta on muuttunut merkittävästi. Maa-aineslailla on säännelty alkujaan lähinnä soranottamista ja sen ensisijainen tarkoitus on ollut harjuluonnon suojeleminen. Nykyisin kalliokiviaines-ten ottamismäärä ylittää soran ottamismäärän ja maa-ainesten ottaminen kohdistuu aiempaa suurempiin ottamisalueisiin.

Maa-aineslaki on osoittautunut varsin toimivaksi erityislaiksi erityisesti pohjavesien suojelun näkökulmasta katsottuna. Lupajärjestelmä on edistänyt myös arvokkaiden geologisten muodostumien suojelua ja maisemiarvojen säilymistä. Kallioaineksien ottamisen yleistymisen seurauksena ympäristönsuojelulain mukaisten ympäristölupien määrä maa-ainesten ottamishankkeissa on kuitenkin kasvanut merkittävästi. Myös vesilain mukaista lupaa voidaan edellyttää, kun ottaminen kohdistuu tärkeälle tai vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueella. Kun ottamishankkeissa edellytetään enenevässä määrin useamman lain mukaisia lupia, on lupamenettelyjen päällekkäisyys, lupien toisistaan eroavat voimassaoloajat sekä toisistaan erilliset lupamääräykset ja muutoksenhakuprosessit johtaneet lupakokonaisuuden hallinnan hankaluuteen ja tehottomaan resurssien käyttöön.

Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain lupamenettelyiden soveltaminen maa-ainesten ottamiseen on havaittu useiden selvitysten perusteella johtavan päällekkäiseen ja pitkäkestoiseen hallintomenettelyjen kokonaisuuteen. Päällekkäiset, toisistaan erilliset, lupakäsittelyt saattavat johtaa tilanteeseen, jossa yhden lupaprosessin perusteella saatua lupaa ei voida hyödyntää, jos toisen lupaprosessin lopputuloksena lupaa ei myönnetä. Lupa-asioiden kokoaminen yhteen käsittelyyn parantaisi resurssien käytön tehokkuutta niin viranomaisen kuin toiminnanharjoittajankin näkökulmasta ja selkeyttäisi nykykäytäntöä. Lupaharkinnan keskittäminen yhteen menettelyyn parantaisi ennalta arvioiden myös lupamenettelyn lopputuloksen ennakoitavuutta.

Lisäksi yhdistetyssä menettelyssä voitaisiin ottaa huomioon nykykäytännön mukaan eriaikaisten lupien voimassaoloon, lupamääräyksiin ja jälkihoitovelvoitteisiin liittyvät seikat yhteisessä kokonaisharkinnassa. Lupa-harkinnassa sovellettaisiin kuitenkin edelleen molempien lakien mukaisia aineellisoikeudellisia säännöksiä.

Menettelyjen yhdistämisen kautta nykyisin toisistaan erilliset muutoksenhakuprosessit yhdistyisivät yhdeksi prosessiksi. Muutos selkeyttäisi nykytilannetta niin luvanhakijan kuin haitankärsijöidenkin näkökulmasta sekä lyhentäisi lupa-asioiden kokonaiskäsitelyaikaa. Siirtyminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen parantaisi haitankärsijöiden asemaa, kun kunnallisvalituksen kassatorisesta menettelystä luovuttaisiin. Kunnallisvalituksen valitusoikeutta ei kuitenkaan supistettaisi, vaan kunnan jäsenen valitusoikeus säilyisi hallintovalitukseen siirryttäessä.

Myös oikeuskäytännössä esille tullut seikka maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain välisen käsittely-yhteyden puuttumisesta puoltaa menettelyjen yhdistämistä. Lainvoimaisen Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisun (30.9.2011, 11/0441/3) mukaan korkeimman hallinto-oikeuden päätös maa-aineslain mukaisen luvan hylkäämisestä ei vaikuttanut ympäristönsuojelulain mukaisen lupa-asian käsittelyyn. Suunniteltu toiminta vaati sekä maa-aineslain että ympäristönsuojelulain mukaisen luvan. Hylätyllä maa-ainesluvalla ei ollut vaikutusta ympäristölupa-asian käsittelyyn, vaikka ympäristölupa yksin ei olisi mahdollistanut suunniteltua kallion louhinta- ja murskaustoimintaa alueella.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on sujuvoittaa maa-ainesten ottamisen lupamenettelyä. Maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain maa-ainesten ottamisen luvanvaraisuutta koskevien menettelyjen yhdistämisellä tavoitellaan sekä hallinnon että luvanhakijoiden kannalta tehokkaampaa resurssien käyttöä ilman, että haitankärsijöiden asemaa ja ympäristönsuojelun tasoa vaarannetaan. Esityksen tavoitteena

on toteuttaa osaltaan hallitusohjelman mukaista ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta parantavaa uudistusta. Lisäksi esitys toteuttaa hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Rakennepoliittisen ohjelman mukaisilla rakenneuudistuksilla pyritään poistamaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje ja siten turvaamaan julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitus. Esitys toteuttaa erityisesti rakennepoliittisen ohjelman lupa- ja valitusmenettelyiden jouhevoittamista ja kuntien tehtävien karsimista koskevia tavoitteita.

Esityksen valmistelussa on tarkasteltu erilaisia vaihtoehtoja menettelyiden sujuvoittamiseen ja yhdistämiseen. Yhdistämisvaihtoehtojen ohella mukana on ollut myös vaihtoehto nykykäytännön säilyttämisestä vähäisin tehostavin muutoksin muun muassa menettelyitä karsimalla sekä viranomaisen ja luvanhakijan välisen etukäteisneuvottelun käyttöönotolla. Valmistelussa esille tulleita tehostamistoimia, kuten etukäteisneuvottelun käyttöönottoa, pyritään edistämään myös esityksen mukaisessa ehdotuksessa.

Esityksen valmistelun aikana on selvitetty myös maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain lupamenettelyjen yhdistämisen mahdollisuuksia voimassaolevan maa-aineslain mukaisen menettelyn suuntaan. Ympäristönsuojelulain menettelysäännökset ovat kuitenkin maa-aineslakia uudempia ja vastaavat käytännöltään maa-aineslakia paremmin nykymuotoiselle lupahallinnolle asetettuja vaatimuksia. Yhdenmukaistamalla ympäristöpäätöksentekoon liittyvien luvanvaraisten toimintojen menettelyjä voidaan hallinnon resursseja käyttää tehokkaammin.

Esityksen tavoitteet toteutunevat käytännössä sujuvampana ja nopeampana lupaprosessina. Menettelyjen yhdistäminen tehostaa resurssien käyttöä niin viranomaisten kuin luvanhakijoidenkin osalta. Samalla turvataan haitankärsijöille nykykäytäntöä selkeämmät vaikutusmahdollisuudet.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksen keskeisenä ehdotuksena on maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain samaa

hanketta koskevien lupamenettelyjen yhdistäminen siten, että niiden osalta noudatettaisiin ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiä. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään sujuvoittamaan ja nopeuttamaan hallinnollista lupaprosessia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että maa-aineslain menettelysäännöksiä yhdenmukaistettaisiin ympäristönsuojelulain menettelysäännösten kanssa. Esityksessä on huomioitu käynnissä oleva ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus ja esityksen systematiikka perustuu eduskuntakäsittelyssä olevan uuden ympäristönsuojelulain säännöksiin.

Ympäristönsuojelulaki (uuden YSL:n mukaan)

Ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin uusi yhteiskäsittelyä koskeva säännös. Uusi yhteiskäsittelysäännös ei edellytä muutoksia ympäristönsuojelulain osalta lupaviranomaisista koskeviin säännöksiin yhteiskäsittelylupien jakaantuessa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja aluehallintoviranomaisen ratkaistaviin voimassaolevan ympäristönsuojelulain lupakynnyksen mukaan.

Valitusoikeuden osalta ympäristönsuojelulakiin lisättäisiin maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain yhteiskäsittelyssä käsiteltäviä lupia koskeva kunnan jäsenen valitusoikeus. Ympäristönsuojelulakiin ei ole aiemmin sisällynyt valitusoikeutta kunnan jäsenyyden perusteella, joten kyseessä on poikkeussäännös tavanomaisesta valitusoikeudesta koskevasta sääntelystä. Lisäys on tarpeen, mikäli maa-aineslakiin sisältyvästä vastaavasta valitusoikeudesta ei haluta luopua.

Ympäristönsuojelulakiin tehtävien muutosten lisäksi ympäristönsuojeluasetuksessa säädettäisiin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen velvollisuudesta pyytää lausuntoa elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksetta maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain yhteiskäsittelyä koskevissa lupa-asioissa.

Maa-aineslaki

Maa-aineslakiin lisättäisiin ympäristönsuojelulain kanssa yhdenmukaisesti säännös maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupien yhteiskäsittelystä silloin, kun ne koskevat samaa hanketta. Ehdotettavan

säännöksen tarkoituksena on sujuvoittaa samaa hanketta koskevaa lupaprosessia sekä poistaa maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyjen päällekkäisyyttä.

Menettelysäännösten yhdenmukaistamiseksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaista ehdotetaan maa-aineslain mukaiseksi pääasialliseksi lupaviranomaiseksi. Samalla maa-aineslain mukainen valvontaviranomainen muutettaisiin kunnan ympäristönsuojeluviranomaiseksi. Muutokset koskisivat kaikkia maa-aineslain mukaisia lupa-asioita. Muutoksilla toteutettaisiin lainsäädännön tasolla jo useimmissa kunnissa toteutuva käytäntö, jossa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ratkaisee myös maa-aineslain mukaiset lupa-asiat. Muutoksilla pyritään lain tasolla turvaamaan ympäristönsuojelun hyvää tasoa ja yhdenmukaistamaan ympäristövalvontajärjestelmiä. Maa-aineslain mukaisten lupien lupaharkinta ja valvonta on asiantuntemuksen ja kokemuksen vuoksi perusteltua pitää pääsääntöisesti edelleen kunnissa.

Yhteiskäsittelylupien ratkaisuvallan osalta noudatettaisiin ympäristönsuojelulain 34 §:ää ja sen nojalla annettua valtioneuvoston asetusta, jolloin ratkaisuvallta olisi pääsääntöisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella ja tietyissä säädetyissä tapauksissa aluehallintovirastolla, jolloin valvontaviranomaisena toimisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Valvontamaksut määräytyisivät yhteiskäsittelyluvan yhteydessä maa-aineslain nojalla maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 145 §:n mukaisesti, kun lupa- ja valvontaviranomaisena toimii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Muissa tapauksissa lupa- ja valvontamaksut määräytyisivät valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti.

Muutoksenhaun osalta ehdotetaan maa-aineslain muutoksenhaun muuttamista hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaiseksi hallintovalitukseksi. Siirtyminen kassatorisesta kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen yhdenmukaistaisi maa-aineslain muutoksenhakusäännökset vastaamaan ympäristönsuojelulain muutoksenhakusäännöksiä. Samalla ympäristöpäätöksenteko kokonaisuutena yhdenmukaistuisi. Valitusoikeus on asianosaisten lisäksi muun muassa ympäristöjärjestöillä. Ehdotuksen mukaisesti kunnan jäsenen

valitusoikeus säilytettäisiin edelleen maa-ainesasioissa sekä maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisessa yhteiskäsittelyssä. Tällä turvattaisiin haitankärsijöiden aseman säilyminen nykyisellään. Samalla turvattaisiin perustuslain 20 §:n mukainen jokaiselle kuuluva oikeus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännös kuulemisesta ottamislupapäätöstä koskevan valituksen johdosta sekä säännös menettelystä muutoksenhakutuomioistuimessa.

Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattamisen osalta maa-aineslakia yhdenmukaistettaisiin ympäristönsuojelulain vastavaan säännöksen kanssa.

Luvan hakeminen ja muutoksenhakutuomioistuim

Lupien samanaikainen käsittely säästäisi sekä luvan hakijan että lupaviranomaisen resursseja, kun osin päällekkäiset lupamenettelyt yhdistettäisiin samaan hallinnolliseen prosessiin. Lupien hakeminen helpottuisi, kun luvan hakijan olisi ehdotuksen mukaisesti mahdollista hakea lupia samanaikaisesti yhdellä lupahakemuksella. Yhteisen lupahakemuksen lopputuloksena annettaisiin yksi lupapäätös, johon voitaisiin hakea muutosta niin ikään yhdessä prosessissa.

Yhdistetyssä menettelyssä käsiteltävien lupa-asioiden osalta muutosta haettaisiin jatkossa Vaasan hallinto-oikeudelta. Pelkästään maa-aineslain mukaisissa lupa-asioissa muutosta haettaisiin kuitenkin edelleen alueellisesti toimivaltaiselta hallinto-oikeudelta. Yhteiskäsittelyssä käsiteltävien asiakokonaisuuksien siirtäminen Vaasan hallinto-oikeuteen olisi perusteltua muutoksenhakutuomioistuimen erityisasiantuntemuksen vuoksi ympäristönsuojelulain mukaisissa asiakokonaisuuksissa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Yleisesti ottaen maa-ainesten oton taloudelliset vaikutukset eivät ole yksiselitteiset. Lyhyen tähtäimen tarkastelussa korostuvat toiminnanharjoittajan taloudelliseen asemaan

vaikuttavat tekijät, kun taas pidemmän tähtäimen tarkastelussa keskeisiä ovat aluetaloudelliset ja ympäristötaloudelliset vaikutukset. Maa-ainesten oton köyhydyttäessä luonnon monimuotoisuutta tai rumentaessa kaunista maisemaa on kyse sekä ottamistoiminnan vaikutuksista luonnon ekosysteemeihin että taloudellisiin intresseihin.

Maa-ainestenotosta aiheutuvia positiivisia taloudellisia vaikutuksia voivat olla esimerkiksi ottamistoiminnan seurauksena syntyvät työpaikat ja kunnan lisääntyvät verotulot. Negatiivisia taloudellisia vaikutuksia voivat olla muun muassa omaisuusarvojen aleneminen ja tuotantokustannusten nousu. Lisäksi hankkeen ympäristöhaitoista kuten pöly- ja melupäästöistä johtuvilla viihtyisyyden vähenemisellä ja terveyshaitoilla, luonnonvarojen häviämällä ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymisellä on taloudellisia vaikutuksia. Edellä mainittuihin taloudellisiin seikkoihin esityksellä ei olisi välittömiä vaikutuksia.

Esityksellä ei olisi vaikutusta maa-ainesten saatavuuteen, hintaan ja käyttömääriin, joten esityksellä ei olisi suoraan kansantaloudellisia tai aluetaloudellisia vaikutuksia. Esityksellä ei olisi suoria vaikutuksia myöskään työllisyyteen.

Positiivisia taloudellisia vaikutuksia esityksellä olisi luvan hakijoille ja toiminnanharjoittajille, kun tarvittavien asiakirjojen määrä vähenisi ja hakemusten käsittelyajat lyhenyisivät. Myös toiminnanharjoittajilta perittävät lupa- ja valvontamaksut todennäköisesti pienenisivät. Vastaavasti kuntien lupa- ja valvontamaksuista saamat tulot todennäköisesti hieman pienenisivät.

4.2 Yritysvaikutukset

Esityksen keskeisenä tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa maa-ainesten ottamisen lupamenettelyyn liittyviä hallinnollisia prosesseja. Esityksen mukaan samaa hanketta koskevia maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupia voitaisiin hakea yhdellä yhteisellä lupahakemuksella.

Yritysvaikutusten arvioinnin kannalta oletuksena on, että esitys säästäisi toiminnanharjoittajan resursseja, kun lupaa voitaisiin hakea yhdellä hakemuksella samanaikaisesti ja

kun hakemuksesta annettaisiin yksi lupapäätös, johon voitaisiin hakea muutosta niin ikään yhdessä prosessissa.

Luvan hakijalle tulisi kustannussäästöä, kun lupien laatimisaika ja tarvittavien asiakirjojen määrä vähenisi ja kun hakemusten käsittelyaika lyhenisi. Lupien käsittelymaksut olisivat todennäköisesti myös pienempiä kuin nykyisen kahden erillisen luvan käsittelymaksut yhteensä. Myös eriarvoisuus toiminnanharjoittajien välillä tasoittuisi nykyisestä, kun nykyiset alueelliset erot lupien käsittelymaksuissa, ottamisen valvontamaksuissa ja perittävässä vakuuksissa todennäköisesti pienenisivät. Suhteellisesti eniten esityksellä olisi positiivisia taloudellisia vaikutuksia suurimpiin maa-ainesalan yrityksiin.

Esityksessä ehdotetaan, että maa-ainesten ottamishankkeissa sekä lupa- että valvontaviranomaisena toimisi kunnan ympäristönsuojeluviranomainen myös silloin, kun kysymyksessä on pelkästään maa-aineslain mukainen hanke. Tämä todennäköisesti parantaisi kauttaaltaan asiantuntemusta kuntien lupa- ja valvontaviranomaisissa sekä lupien oikeusharkintaa ja ottamisen valvontaa. Samalla päätöksenteon ennakoitavuus paranisi ja alueellinen eriarvoisuus toiminnanharjoittajien kohtelussa todennäköisesti myös vähenisi nykyisestä.

Esityksessä ehdotetaan, että myös maa-aineslain mukaisessa ottamislupaa koskevassa muutoksenhaussa siirrytään kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen, mutta kuitenkin niin, että valitusoikeus säilytettäisiin edelleen kunnan jäsenellä. Yhteisen luvan osalta valitus tehtäisiin Vaasan hallinto-oikeuteen ja muiden lupien osalta asianomaiseen alueelliseen hallinto-oikeuteen. Tältä osin esityksellä ei luvan hakijan ja toiminnanharjoittajan kannalta todennäköisesti olisi merkittäviä vaikutuksia verrattuna voimassa olevaan muutoksenhakumenettelyyn.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä olisi todennäköisesti valtion ja kunnan lupaviranomaisessa kokonaistyömäärää jonkin verran vähentävä vaikutus. Hakemusten käsittely sujuisi nykyistä joustavammin ja käsittelyajat keskimäärin lyhenisivät.

Esityksessä ehdotetaan maa-aineslain mukaiseksi lupaviranomaiseksi jatkossa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisesta myös niissä tapauksissa, joissa toiminnalle tarvitaan vain maa-aineslain mukainen lupa. Muutos edellyttäisi joissakin kunnissa maa-aineslain mukaisen lupaviranomaisen tehtävien uudelleen järjestämistä. Vaikutus on kuitenkin pieni, sillä selvitysten mukaan suurimmassa osassa kuntia kunnan ympäristönsuojeluviranomainen jo hoitaa maa-aineslain mukaiset lupasiat. Kuntien resurssitarpeeseen lupa- ja valvontaviranomaisessa esityksellä ei todennäköisesti olisi kokonaisvaikutusta.

Oikeusviranomaisen työmäärään esityksellä olisi myös vähentävä vaikutus, koska menettelyjen yhdistäminen aiheuttaisi nykytilaan nähden todennäköisesti vähemmän valituksia.

4.4 Ympäristövaikutukset

Valtakunnallisesti maa-ainesten ottamismenestöllä on onnistuttu merkittävästi vähentämään maa-aineistenoton maisemalle ja luonnon arvoille aiheuttamia haittoja. Toisaalta itse ottamistoiminnan ympäristöhaitat ovat tuotannon ympäristö-teknisestä kehityksestä huolimatta kokonaisvaikutuksiltaan lisääntyneet, ottamistoiminnan kohdistuessa yhä enemmän kallioaineksen louhintaan ja murskaukseen ja kun aineiden kuljetusmatkat ovat pidentyneet. Maa-ainesten ottamistoiminnassa erityisesti kiviainesten jalostus, laastaus ja kuljetus aiheuttavat haitallisia ympäristövaikutuksia paikallisesti, joista merkittävimmät ovat pöly- ja meluhaitat. Maa-ainesten kuljetukset aiheuttavat polttoainepäästöjä sekä liikennehaittaa asutukselle. Maa-aineslain ottamismenestöllä ei kuitenkaan voida säännellä maa-aineskuljetuksista aiheutuvaa ympäristöhaittaa.

Esityksellä olisi myönteisiä ympäristövaikutuksia ainakin pidemmällä aikavälillä. Voidaan olettaa, että ottamisen ympäristövaikutukset tulisivat entistä paremmin ja monipuolisemmin huomioon otetuiksi, kun lupaharkinta ja valvonta kunnissa säädetään yksiselitteisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Myönteisiä ympäristövaikutuksia olisi myös esityksen tarkoittamalla käytännön tehostamistoimilla, kuten alueiden-

käytön suunnittelun tehostamisella, koska maa-ainesten ottamismormistolla ei voida vaikuttaa esimerkiksi aineiden resurssitaloudellisiin kysymyksiin eikä aineiden kuljetusten aiheuttamiin ympäristöhaittoihin.

4.5 Vaikutukset kansalaisten asemaan

Esitys sisältää muutoksenhakujärjestelmän muuttamisen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi kuitenkin siten, että valitusmahdollisuus säilyisi edelleen myös kunnan jäsenellä. Esitys edistäisi kansalaisten oikeusasemaa verrattuna nykyiseen voimassa olevan lain kunnallisvalitukseen jo siitäkin syystä, että hallintovalituksen keskiössä on ensisijaisesti oikeussuojan turvaaminen. Verrattuna kunnallisvalitukseen hallintovalitus voi perustua myös tarkoituksenmukaisuuteen, jol-

loin valitus voidaan tehdä myös yksityisen oikeudenloukkauksen perusteella. Esitys parantaisi kansalaisten toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksia nykyisestä. Kun ottamisen lupa- ja valvonta-asiat olisivat samassa viranomaisessa, myös muutoksenhakumenettely selkiytyisi ja tehostuisi. Käytännön tehostamistoimena esityksessä ehdotetaan muun muassa sähköisen menettelyn tehostamista lupa- ja valvonta-asioissa. Esitys parantaisi tältä osin myös lupamenettelyjen avoimuutta ja kansalaisten tiedon saantia ja siten osaltaan myös kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

5 Asian valmistelu

(Kesken)

6 Riippuvuus muista esityksistä

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

Ympäristönsuojelulaki

47 a §. *Ympäristölupahakemuksen ja ottamislupahakemuksen yhteiskäsittely.* Pykälä koskisi ympäristölupahakemuksen ja maa-aineslupaa koskevan hakemuksen yhteiskäsittelyä, silloin kun kyse on samaa hanketta koskevista luvista. Uusi pykälä olisi sisällöltään pitkälti yhdenmukainen suhteessa vesi-

lain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupien yhteiskäsittelyä koskevaan ympäristönsuojelulain 47 §:ään ja vastaavasti vesilain 11 luvun 12 §:ään. Pykälän tarkoituksena on sujuvoittaa menettelyjä niin luvanhakijan kuin lupaviranomaisen osalta ja poistaa päällekkäistä käsittelyä. Esitettyä 47 a §:ää vastaisi maa-aineslakiin esitetty uusi 4 a §.

Pykälällä ei muutettaisi ympäristönsuojelulain lupaviranomaisia koskevia säännöksiä. Suurin osa ympäristölupien ja maa-aineslain

mukaisten lupien yhteiskäsittelytapauksista tulisi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaistaviksi. Aluehallintovirasto ratkaisisi ne yhteiskäsittelyluvat, jotka ympäristönsuojelulain toimivaltaista lupaviranomaista sääntelävän 4 luvun ja ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti kuuluisivat valtion ympäristölupaviranomaiselle.

Pykälässä tarkoitetut lupa-asiat käsiteltäisiin ympäristönsuojelulain mukaisessa menettelyssä, siten kuin ympäristönsuojelulain 5 luvussa ja 84 sekä 85 §:ssä säädetään. Siltä osin kuin kyse olisi yhteiskäsittelyssä olevan hankkeen niistä toiminnoista, jotka edellyttävät ympäristölupaa, asia ratkaistaisiin ympäristönsuojelulain aineellisten sääntöjen mukaisesti.

191 §. Valitusoikeus. Pykälän uudeksi kolmanneksi momentiksi lisättäisiin kunnan jäsenen valitusoikeus 47 a §:n mukaisissa asioissa. Lisäyksellä varmistettaisiin valitusoikeus yhtä laajasti 47 a §:n mukaisella luvalla säänneltävästä toiminnasta kuin maa-aineslain mukaisesti luvitetusta toiminnasta voimassa olevan lain mukaan. Hallituksen esityksellä ehdotetaan siirryttäväksi maa-aineslain mukaisissa valituksissa kunnallisvalituksesta hallintovalituksen piiriin, kuitenkin niin, että valitusoikeus säilytettäisiin maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:ssä omakutun mallin mukaisesti edelleen myös kunnan jäsenyyden perusteella.

Maa-aineslaki

4 a §. Ottamislupahakemuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskäsittely. Pykälässä säädettäisiin ympäristönsuojelulakiin ehdotettavan 47 a §:n kanssa yhdenmukaisesti maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupien yhteiskäsittelystä silloin, kun ne koskevat samaa hanketta. Ehdotettavan sääntelyn tarkoituksena on virtaviivaistaa tilanteita, joissa sama hanke nykyisin tarvitsee kaksi eri lupaa, joita käsitellään kahdessa eri viranomaisessa, ja joista haettaisiin muutosta pääosin kahteen eri hallinto-oikeuteen kahdella eri valituslajilla. Lisäksi tarkoituksena on poistaa maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyjen päällekkäisyyttä muun muassa kuulemisen ja pää-

töksen tiedoksiannon osalta. Vastaavan tyyppinen yhteiskäsittely on ollut voimassa vuodesta 2000 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupien osalta tilanteessa, jossa hankkeesta aiheutuu vesien pilaantumista (YSL 39.1 §/uusi 47 § ja VL 11:12 §).

Pykälän 1 momentin mukaan samaa hanketta koskevia maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupia voitaisiin hakea yhdellä yhteisellä lupahakemuksella. Lupia olisi edelleen mahdollista hakea myös erikseen. Erillisetkin lupahakemukset olisi kuitenkin käsiteltävä yhdessä, jollei se erityisen syyn vuoksi olisi tarpeetonta. Erityisenä syynä voidaan pitää esimerkiksi sitä, ettei maa-aineslain mukaisella luvalla ja ympäristönsuojelulain mukaisella luvalla ole ajallista tai toiminnallista yhteyttä. Ajallinen yhteys puuttuu esimerkiksi tilanteessa, jossa kyseessä on alun perin vain maa-aineslupaa vaativa hanke, mutta maa-aineksen oton aikana raaka-aine muuttuu siten, että on tarpeen hakea ympäristönsuojelulain mukaista lupaa murskaukseen. Tällöin maa-aineslain mukaisella luvalla on toimittu jo ennen kuin on tullut tarve hakea ympäristönsuojelulain mukaista lupaa. Luvilta voi puuttua myös toiminnallinen yhteys vaikka kyse olisikin samasta hankkeesta, jos esimerkiksi maa-ainesten ottopaikalla järjestetään tietynlaisen kiviaineksen käsittelyä ja vastaanottoa. Tällöin alueella voidaan murskata ja välivarastoida muualta tuotua rakennushankkeesta tulevaa puhdasta kiviainesta, mikä vaatii ympäristönsuojelulain mukaisen luvan, mutta kyseinen toiminta ei välttämättä ole toiminnallisesti yhteydessä samalla alueella toteutettavaan maa-ainesten ottoon, johon riittää maa-aineslain mukainen lupa.

Pykälän 2 momentin mukaan silloin kun maa-aineslain mukaisen lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenee tarve myös ympäristönsuojelulain mukaiselle luvulle, mutta sitä ei ole tehty, on lupaviranomaisen asetettava kohtuullinen määräaika ympäristönsuojelulain mukaisen lupahakemuksen jättämiselle. Viranomaisella ei olisi harkintavaltaa määräajan asettamisen suhteen, vaan määräaika olisi säännöksen mukaisissa tilanteissa aina asetettava. Säännöksen tarkoituksena on edistää hallinnon tehokkuutta ja nopeuttaa asian käsittelyä. Asetettavan määräajan pi-

tuus jätettäisiin viranomaisen harkintaan. Määräajan pituutta rajoitettaisiin kuitenkin siten, että sen olisi oltava tapauskohtaisesti arvioiden kohtuullinen. Kohtuullista määräaikaa arvioitaessa olisi otettava huomioon mitä hallintolain 33 §:ssä säädetään selvityksen antamiselle asetettavan määräajan riittävydestä. Siten määräajan kohtuullisuutta tulisi harkita muun ohella suhteessa asian laatuun sekä tarvittavan lupahakemuksen laajuuteen ja sisältöön. Jos määräaikaa ei noudateta, vireillä oleva lupahakemus voitaisiin jättää tutkimatta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin viittaus niihin ympäristönsuojelulain menettelysäännöksiin, joita noudatettaisiin yhteiskäsittelyssä. Lupaviranomaisen olisi pyydettävä yhteiskäsittelyyn tulevista hakemuksista lausunnot ympäristönsuojelulain 42 §:n mukaisesti. Ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (luonnos, xx/yy) 12 §:n 1 momentin mukaan yhteiskäsittelyasioissa olisi aina pyydettävä lausuntoa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Lausunnon antaminen jäisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen harkintaan.

Yhteiskäsittelyyn sovellettaisiin kuulemisen osalta mitä ympäristönsuojelulain 43 §:ssä säädetään muistutuksista ja mielipiteistä, sekä mitä lain 44 §:ssä säädetään lupahakemuksesta tiedottamisesta. Lupahakemuksesta koskeva kuulutus on lain 44 §:n mukaan annettava erikseen tiedoksi niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Kuultavien asianosaisten piiri määräytyy eri lakien aineellisten säännösten mukaisesti. Ympäristönsuojelulaissa kuulemisvelvollisuus on laajempi kuin maa-aineslaissa, jossa se ulottuu vain rajanaapureihin. Yhteiskäsittelyssä kuulemisvelvollisuuden täyttäminen edellyttäisi, että molempien lakien mukaiset kuulemiseen oikeutetut tahot tulevat asiassa kuulluksi.

Yhteiskäsittelyyn sovellettaisiin myös sähköisen tiedonsaannin järjestämistä annettua ympäristönsuojelulain 45 §:ää. Pykälässä säädetään asianosaisten ja muiden mahdollisuudesta saada pyynnöstä sähköinen ilmoitus tietyllä alueella vireille tulleista samaa hanketta koskevista ympäristölupahakemuksista. Säännöksellä edistetään oikeutta ympäristötiedon saamiseen. Säännös ei aseta viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta järjestää

tiedonsaantia pykälässä kuvatulla tavalla. Velvollisuus tiedonsaannin järjestämiseen olisi vain silloin, kun viranomaisella on käytössä tällainen järjestelmä.

Julkipanomenettelyn osalta sovellettaisiin ympäristönsuojelulain 84 §:ää lupapäätöksen antamisesta, jossa säädetään julkipanoilmoituksen sisällöstä hieman laajemmin kuin maa-aineslain samaa asiaa sääntelevässä 19 §:ssä.

Lupapäätöksestä tiedotettaisiin siten kuin ympäristönsuojelulain 85 §:ssä säädetään. Säännös velvoittaa lähettämään lupapäätös laajemmalle piirille kuin maa-aineslain 19 §:ssä, kuten asiassa yleistä etua valvoville viranomaisille sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Maa-aineslain 19 §:n 2 ja 3 momentin mukaan lupapäätös on toimitettava vain luvan hakijalle, ja muille taholle luvan myöntämisestä annetaan ilmoitus.

Yhteiskäsittelyssä annetusta lupapäätöksestä olisi oikeus pyynnöstä saada tieto sähköisin viestein siten kuin ympäristönsuojelulain 86 §:ssä säädetään sähköisen tiedoksisaannin edistämisestä. Säännös vastaa ympäristönsuojelulain 45 §:ää, jossa säädetään vastavasta tiedonsaantimahdollisuudesta lupasian vireille tullessa.

Yhteiskäsittelyssä lupahakemuksen sisältöön ja lupaharkintaan, luvan myöntämisen edellytyksiin ja lupamääräyksiin sovellettaisiin edelleen sekä maa-aineslain että ympäristönsuojelulain mukaisia aineellisia säännöksiä. Yhteiskäsittelyssä luvan myöntäminen edellyttäisi, että molempien lakien mukaiset luvan myöntämisen ehdot täyttyvät. Jos lupaa ei voida myöntää toisen lain nojalla, hylättäisiin lupahakemus kokonaisuudessaan.

Lisäksi yhteiseen lupaan sovellettaisiin maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain säännöksiä erikseen silloin, kun on kysymys luvan muuttamisesta, toiminnan lopettamisesta ja valvonnasta.

4 b §. Ottamisen ohjaus ja valvonta. Voimassaolevan 4 a §:n pykälänumero muutettaisiin 4 b §:ksi.

7 §. Lupaviranomainen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että luvan ainesten ottamiseen myöntäisi jatkossa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Ehdotuksen tarkoituk-

sena on luoda selkeä ja yhtenäinen menettely, jossa alan asiantuntijuus keskitetään samaan viranomaiseen joka kunnassa. Muutoksella myös saatettaisiin lainsäädäntö vastamaan useissa kunnissa jo nykyisin noudatettavaa hallinnon järjestämistä. Samalla yhdenmukaistettaisiin lupamenettelyä ympäristönsuojelulain kanssa.

Pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin, että ehdotettavan 4 a §:n mukaisen yhteisen luvan lupaviranomainen määräytyisi ympäristönsuojelulain mukaisesti, eli lupaviranomainen olisi pääsääntöisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Siten jatkossa sekä yksittäiset ottamisluvat että yhteiskäsittelyssä annetut luvat ratkaistaisiin pääosin samassa viranomaisessa.

Aluehallintovirasto ratkaisisi kuitenkin ne yhteiskäsittelyluvut, jotka ympäristönsuojelulain toimivaltaista lupaviranomaista sääntelvän 34 §:n ja ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (luonnos) mukaisesti kuuluisivat valtion ympäristölupaviranomaiselle. Ympäristönsuojelulain 34 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valtion ympäristölupaviranomainen ratkaisee ympäristölupahakemuksen silloin, kun toiminnalla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia tai asian ratkaiseminen valtion ympäristölupaviranomaisessa muuten on perusteltua toiminnan laatu tai luonne huomioon ottaen. Lain 34 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan valtion ympäristölupaviranomainen ratkaisee luvan silloin, kun muun kuin 1 kohdassa tarkoitetun toiminnan ympäristövaikutukset saattavat kohdistua huomattavassa määrin sijaintikuntaa laajemmalle alueelle. Mainitun 1 momentin 1 ja 2 kohtaa on sovellettava yhdessä ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen kanssa, sillä niihin perustuva ratkaisuvallta on säännelty asetuksessa tyhjentävästi. Lisäksi ympäristönsuojelulain 34 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle muutoin kuuluva ratkaisuvallta siirtyy valtion ympäristölupaviranomaiselle muun ohella jos toiminta sijaitsee usean ympäristönsuojeluviranomaisen alueella, tai jos toiminta sisältää pilaantuneen maaperän tai pohjaveden puhdistamista.

10 §. Luvan voimassaolo. Pykälän uuden 4 momentin mukaan 4 a §:ssä tarkoitettua yhteiskäsittelyssä annettavan luvan voimassa-

olo määräytyisi maa-aineslain mukaisesti siten kuin lain 10 §:ssä säädetään. Maa-ainesten ottamistoiminta on luonteeltaan määräaikaista johtuen ottamisalueen rajallisista resursseista. Laissa asetetaan toiminnanharjoittajalle ottamisalueen jälkihoitovelvoitteita ja valvontaviranomaiselle luvan voimassaolon päättymisen jälkeen suoritettavia tarkastusvelvoitteita. Nämä velvoitteet kohdistuvat myös yhteiskäsittelyluvan mukaiseen toimintaan, ja tämän vuoksi yhteiskäsittelyluvan voimassaoloajan tulisi olla määräaikainen. Yhteinen lupa voitaisiin säädetyistä edellytyksistä riippuen myöntää 10 §:n nojalla 10, 15 tai 20 vuoden ajaksi.

14 §. Valvontaviranomainen ja teettämishaku. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että maa-aineslain noudattamista valvoisi jatkossa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Nykyisen käytännön mukaan maa-aineslain noudattamista kunnassa valvoo yleensä rakennus- tai ympäristölautakunta. Maa-aineslain mukaiset valvontatehtävät keskitettäisiin samaan kunnan viranomaiseen kuin lupatehtävät. Sääntelyn tarkoituksena on tehostaa kuntien viranomaisten toimintaa ympäristöasioissa ja yhdenmukaistaa sääntelyä ympäristönsuojelulain kanssa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että 4 a §:ssä tarkoitettua yhteiskäsittelyssä annettua luvan mukaista toimintaa koskevan hallintopakkoasian osalta noudatettaisiin, mitä ympäristönsuojelulain 175 §:ssä säädetään rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta.

20 §. Muutoksenhaku. Esityksessä ehdotetaan, että maa-aineslain mukaisessa ottamislupaa koskevassa muutoksenhaussa siirrytään kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen. Ehdotuksen tarkoituksena on lähentää maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain menettelyjä lupamenettelyn lisäksi myös muutoksenhaun osalta. Lisäksi hallintovalitusta noudatetaan myös esimerkiksi jätelain (646 / 2011) ja luonnonsuojelulain (1096 / 1996) mukaisissa valituksissa.

Maa-aineslain mukainen muutoksenhaku on nykyisellään kunnallisvalitus, jossa on hallintovalituksen piirteitä kuten valtion ympäristöviranomaisen valitusoikeus. Kunnallisvalitus ei kuitenkaan ole maa-aineslain mukaisissa lupa-asioissa käytössä kokonai-

suudessaan, sillä oikaisuvaatimusmenettely ei ole käytössä.

Eri selvitysten mukaan maa-aineslakia säädettyä vallinneet alkuperäiset syyt kunnallisvalituksen käyttämiseen ovat pitkälti poistuneet. Myöskään oikeuskäytännön perusteella ei ole pääteltävissä, että kunnallisvalituksen soveltamiseen ottamislupa-asioissa olisi merkittäviä oikeusturvaan liittyviä syitä. Lisäksi kunnallisvalitus rajoittaa muutoksenhakuasteen harkintaa hallintovalitusta enemmän, sillä kunnallisvalitus on kassatorinen, eli tuomioistuin voi pysyttää tai kumota päätöksen, mutta sen sisältöä ei voida muuttaa, kun taas hallintovalitus on reformatorinen eli tuomioistuin voi muuttaa päätöstä. Joissain tapauksissa tällä valituslajin muutoksella voi olla myönteinen vaikutus muutoksenhaun kohteena olevien asioiden kokonaiskäsitteilyaikaan.

Näistä syistä johtuen ehdotetaan, että jatkossa maa-aineslain mukaisissa lupa-asioissa siirryttäisiin ympäristölupa-asioissa yleisesti käytössä olevaan hallintovalitukseen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maa-aineslain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Muutosta haettaisiin hallinto-oikeudelta.

Pykälän 2 momentin mukaan yhteistä lupaa koskevaan muutoksenhakuun sovellettaisiin ympäristönsuojelulain 190 §:ää. Erona maa-aineslain mukaiseen muutoksenhakuun olisi vain se, että yhteisen luvan osalta valitus tehdään ympäristönsuojelulain mukaisesti Vaasan hallinto-oikeuteen.

Yhteistä lupaa koskeva valitusoikeus määntyisi ympäristönsuojelulain 191 §:n nojalla. Valitusoikeus vastaa maa-aineslakiin ehdotettavaa valitusoikeutta muutoin, mutta valitusoikeus on laajempi saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen osalta johtuen ympäristönsuojelulakiin sisältyvästä näitä tahoja koskevasta heikentämiskiellosta. Tämän lupamenettelyjen yhdistämistä koskevan esityksen yhteydessä ei ole tarkoitus ehdottaa vastaavia aineellisia säännöksiä maa-aineslakiin, vaan heikentämiskiello ja siihen liittyvä valitusoikeuden laajentaminen on tarkoitus ottaa huomioon maa-aineslain seuraavan uudistuksen yhteydessä.

Kuulemiseen yhteiskäsittelyssä annettua lupaa koskevan valituksen johdosta sovellettaisiin ympäristönsuojelulain 196 §:ää ja menettelyyn muutoksenhakutuomioistuimessa lain 197 §:ää. Vastaavat menettelysäännökset ehdotetaan lisättäväksi myös maa-aineslakiin.

20 a §. Valitusoikeus. Maa-aineslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 20 a § valitusoikeudesta. Voimassaoleva laki sisältää valitusoikeuden osalta vain viittauksen kuntalakiin. Kun esityksessä ehdotetaan, että muutoksenhaussa siirryttäisiin kuntalain noudattamisesta hallintolainkäyttölakiin, samalla ehdotetaan maa-aineslakiin lisättäväksi myös ympäristöasioissa tyypillinen laajempi valitusoikeussäännös, joka täyttää kansainvälisestä ympäristöoikeudesta johtuvat kansalaisten valitusoikeutta koskevat velvoitteet. Ehdotettava säännös ajanmukaistaisi valitusoikeutta maa-aineslain mukaisissa asioissa ja samalla yhdenmukaistaisi maa-aineslakia ympäristönsuojelulain ja vesilain kanssa.

Maa-aineslain mukainen ottamislupaa koskeva valitusoikeus on perustunut kuntalakiin. Kuntalain 92 §:n mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Kuntalain mukainen asianosaisen valitusoikeus vastaa hallintolainkäyttölain 6§:n 1 momentissa säädettyä asianosaisen valitusoikeutta. Ehdotettavan uuden 20 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettaisiin hallintolainkäyttölain mukaista asianosaisen valitusoikeutta, joka siten pysyisi maa-aineslaissa edelleen samana.

Kuten edellä muutoksenhakua koskevan 20 §:n yhteydessä on todettu, yhteiskäsittelyssä annetun luvan osalta muutoksenhakuun ja valitusoikeuteen sovellettaisiin ympäristönsuojelulain 190 – 191 §:ää. Aiemmin ympäristönsuojelulaissa (voimassaoleva YSL 97 §) valitusoikeus oli sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattoi koskea. Uudessa ympäristönsuojelulaissa asianosaisen valitusoikeus on rajattu vastaamaan hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaista valitusoikeutta. Näin ollen maa-aineslain ja uuden ympäristönsuojelulain mukainen asianosaisen valitusoikeus on jatkossa sama. Asianosaisten piiri on kuitenkin aineellista sääntelyä, ja se

on arvioitava kummankin lain osalta erikseen. Hankkeen asianosaispiiri on maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain nojalla osin sama. Hankkeen asianosaispiiri voi myös määräytyä osittain erilaiseksi, esimerkiksi ympäristönsuojelulain nojalla meluvaiikutusten osalta ja maa-aineslain nojalla maisemavaikutusten osalta. Tätä eroavaisuutta tasoitetaan käytännössä kunnan jäsenen valitusoikeus. Yhteiskäsittelyssä annetun luvan osalta valitusoikeuden toteutuminen edellyttäisi, että molempien lakien mukaisilla valittamiseen oikeutetuilla tahoilla on mahdollisuus hakea muutosta viranomaisen luparatkaisuun.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukainen kunnan jäsenen valitusoikeus säilyisi ennallaan maa-aineslaissa. Muutoksenhakua koskevien selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, että kunnan jäsenyyteen perustuvilla valittajilla olisi ollut puhevalta myös asianosaisuuden kautta, sillä valitukset yleensä tulevat toiminnan välittömältä vaikutusalueelta. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole tarkoitus mahdollistaa valitusoikeuden laajuuden heikentymistä poistamalla kunnan jäsenyyteen perustuva valitusoikeus. Ehdotettu sääntely seuraa maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 2 momentissa säädettyä maisematyölupiin liittyvää kunnan jäsenen valitusoikeutta, jota toteutetaan hallintovalituksen kautta. Kunnan jäsen määritellään kuntalain 4 §:ssä. Kunnan jäsenellä tarkoitetaan henkilöitä, yhteisöjä, laitoksia ja säätiöitä, joiden kotipaikka on kunnassa. Jäseniä ovat myös ne henkilöt tai yhteisöt, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta taikka harjoittavat liikettä tai ammattia kunnassa.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädetty rekisteröityä yhdistystä ja säätiötä koskeva valitusoikeus säilyisi ennallaan. Säännöksen sanamuotoa tarkistettaisiin vastaamaan ympäristönsuojelulain ja vesilain muotoilua.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaisesti valitusoikeus toiminnan sijaintikunnalle ja muulle kunnalle, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät. Kunnan puhevaltaa käyttäisi kunnanhallitus, joka valvoo asiassa kunnan yleistä etua. Valitusoikeus olisi 1 momentin 5 kohdan mukaisesti edelleen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, sekä lisäksi

toiminnan vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan valitusoikeus myös asiassa yleistä etua valvovalle muulle viranomaiselle, kuten esimerkiksi? onko tarpeen? Viranomaisen valitusoikeus riippuisi käsiteltävästä asiasta siten, että toiminnan vaikutusten tulisi välittömästi vaikuttaa sen valvomaan etuun.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä kunnan valvontaviranomaisen oikeudesta valittaa yleisen ympäristön- ja luonnonsuojeluedun valvomiseksi sellaisesta päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tekemää päätöstä tai kumonnut sen. Viranomaisen muutoksenhakutarve voisi johtua myös muusta perustellusta syystä, kuten esimerkiksi siitä syystä, että säännösten tulkintakäytäntö on sillä tavalla epäyhtenäinen, että asiasta olisi tarpeen saada ohjaavaa oikeuskäytäntöä, tai siitä syystä, että myönnetyn ottamisluvan lupamääräys on epäselvä.

20 b §. *Kuuleminen ottamislupapäätöstä koskevan valituksen johdosta.* Ehdotettavassa uudessa 20 b §:ssä säädettäisiin tiedottamisesta ottamislupapäätöksestä tehdyistä valituksesta, asianosaisten ja viranomaisten kuulemisesta tämän johdosta sekä kuulemisessa noudatettavasta menettelystä. Säännös olisi yhdenmukainen (uuden) ympäristönsuojelulain 196 §:n kanssa sillä erotuksella, että ympäristönsuojelulain mukaan kuulemisesta valituksen johdosta huolehtii Vaasan hallinto-oikeus.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hallinto-oikeuden velvollisuudesta tiedottaa päätöksestä tehdystä valituksesta kuuluttamalla siitä ilmoitustaulullaan sekä kuntien asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Kuulutus-aika olisi vähintään 14 päivää, jonka ajan valituskirjojen tulisi olla nähtävillä asianomaisissa kunnissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asianosaisten ja viranomaisten kuulemisesta luvan hakijan valituksen johdosta. Tilaisuus vastineen antamiseen tulisi varata niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille. Muussa tapauksessa valituksista on kuultava siten kuin

hallintolainkäyttölaisissa säädetään. Näin ollen muun kuin luvanhakijan tekemästä valituksesta olisi kuultava asianosaisia hallintolainkäyttölain mukaisesti. Kuulemisen laajuus jätettäisiin hallinto-oikeuden harkintavaltaan niissä tilanteissa, joissa kuuleminen on ilmeisen tarpeeton. Tämä tulisi kyseeseen lähinnä niissä tilanteissa, joissa hakemus tulee selvästi jättää tutkimatta tai jos valituksessa esitetyt vaatimukset ovat selkeästi perusteettomia.

Pykälän 3 momentin mukaan tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan hallintolainkäyttölain mukaisesti. Samalla olisi ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä, ja minne vastinekirjelmät voidaan toimittaa.

20 c §. *Menettely muutoksenhakutuomioistuimessa.* Maa-aineslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös menettelystä muutoksenhakutuomioistuimessa. Säännöksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa maa-aineslain mukaista muutoksenhakumenettelyä ympäristönsuojelulain kanssa.

Pykälän 1 momentin mukaan muutoksenhakutuomioistuimien voisi suorittaa paikalla tarkastuksia. Tällöin tuomioistuimen ei tarvitsisi tehdä hallintolainkäyttölain 41 §:n tarkoittamaa katselmusta päätösvaltaisessa kokoonpanossa. Menettely tulisi kuitenkin kysymykseen vain silloin, kun kyse on tosiasia-aseikan todentamisesta maastossa. Tarkastuksen suorittamisesta päättäisi muutoksenhakutuomioistuin, mutta tarkastuksen voisi suorittaa asian ratkaisukokoonpanoon kuuluva tai asian esittelijä. Tarkastuksessa ei voitaisi ottaa vastaan todistelua, jos tarkastuksen suorittaa muu kuin ratkaisukokoonpano.

Pykälän 2 momentin mukaan ympäristölupaa koskeva päätös annettaisiin julkipanon jälkeen. Julkipano tapahtuisi viranomaisen ilmoitustaululla. Tieto päätöksestä tulisi julkaista ilmoitustaululla myös toiminnan sijaintikunnassa ja asianomaisissa kunnissa, joihin toiminnan ympäristövaikutukset kohdistuvat.

Pykälän 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätös tulisi toimittaa valittajalle ja päätöksen jäljennös sitä pyytäneille asianosaisille sekä toiminnanharjoittajalle, vaikka tämä ei olisi valittaja asiassa. Jäljennös päätöksestä on lisäksi toimitettava kunnan val-

vontaviranomaiselle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

21 §. *Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen.* Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan ympäristönsuojelulain 199 § vastaten lisättäväksi velvollisuus kuulla valvontaviranomaisia ja lupapäätökseen muutosta hakeneita hakemuksesta, jolla luvanhakija on 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä hakenut lupaviranomaisen määräystä siitä, että toiminta voidaan aloittaa muutoksenhaku huolimatta lupapäätöstä noudattaen. Lisäyksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa maa-aineslain mukainen täytäntöönpanomenettely ympäristönsuojelulain mukaisen menettelyn kanssa.

Pykälän uuden 5 momentin mukaan 4 a §:ssä tarkoitetun yhteiskäsittelyssä annetun luvan täytäntöönpanoon sovellettaisiin ympäristönsuojelulain täytäntöönpanoa koskevia menettelysäännöksiä.

Yhteiskäsittelyssä annettavan luvan vakuuden hyväksyttävyyden arvioinnissa olisi sovellettava erikseen molempien lakien aineellisia säännöksiä. Maa-aineslain mukaan vakuus asetetaan niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka päätöksen kumoaminen tai luvan muuttaminen voi aiheuttaa. Ympäristönsuojelulain mukaan vakuus tulee asettaa ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräyksen muuttamisen varalle. Yhteiskäsittelyssä annettavan luvan tilanteessa hyväksyttävän vakuuden tulisi lähtökohtaisesti kattaa molempien lakien mukaiset edellytykset.

23 §. *Valvontamaksu ja valtion avustus.* Pykälän uuden 2 momentin mukaan uuden 4 a §:n mukaisen yhteiskäsittelyssä annettavan luvan lupa- ja valvontamaksut määräytyisivät maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:n mukaisesti silloin, kun toimivaltainen lupaviranomainen on kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:n mukaan luvan hakija tai toimenpiteen suorittaja on velvollinen suorittamaan tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä kunnalle maksun, jonka perusteet määrätään kunnan hyväksymässä taksassa. Silloin kun aluehallintovirasto ratkaisee 4 a §:ssä tarkoitetun lupa-asian lupa- ja valvontamaksut määräytyisivät valtion mak-

superustelain mukaisesti. Toimivaltainen viranomainen määräytyy maa-aineslain 7 §:n1 momentin mukaan ympäristönsuojelulain 34-37 §:n nojalla.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotuksessa esitettyyn ympäristönsuojelulain muutokseen liittyy tarve tehdä vähäinen muutos myös ympäristönsuojelusta annettuun valtioneuvoston asetukseen. Asetuk-

seen ehdotetaan lisäystä, jolla kunnan ympäristönsuojeluviranomainen veloitetaan pyytämään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta lausuntoa ympäristönsuojelulakiin ehdotetun uuden 47 a §:n mukaisissa maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain yhteiskäsittelyssä ratkaistavista lupa-asioista.

3 Voimaantulo

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

1.

Laki**ympäristönsuojelulain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään xx päivänä kuuta 20xx annettuun ympäristönsuojelulakiin (xx/2014) uusi 47 a § ja 191 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

47 a §

Ympäristölupahakemuksen ja ottamislupahakemuksen yhteiskäsittely

Jos samaa maa-ainesten ottamistoimintaa koskeva hanke edellyttää ympäristölupaa ja maa-aineslain mukaista lupaa, niitä koskevat lupahakemukset on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Yhteistä lupaa voidaan hakea yhdellä lupahakemuksella.

Jos lupa-asiaa käsiteltäessä ilmenee, että toimintaa varten on tarpeen myös maa-

aineslain mukainen lupa, luvan hakijan on lupaviranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa tehtävä maa-aineslain mukainen lupahakemus. Muussa tapauksessa vireillä oleva lupahakemus voidaan jättää tutkimatta.

191 §

Valitusoikeus

47 a §:n mukaisissa yhteiskäsittelyssä ratkaistavissa lupa-asioissa valitusoikeus on myös kunnan jäsenellä.

2.

Laki**maa-aineslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti kumotaan maa-aineslain (555/1981) 20 §:n 3 momentti, muutetaan 7 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 ja 4 momentti, 20 §:n 1 ja 2 momentti ja 21 §:n 3 momentti sekä lisätään uusi 4 a §, jolloin nykyinen 4 a § muuttuu 4 b §:ksi, 10 §:ään uusi 4 momentti, uusi 20 a §, uusi 20 b §, uusi 20 c §, 21 §:ään uusi 5 momentti ja 23 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi seuraavasti:

4 a §

Ottamislupahakemuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskäsittely

Maa-ainesten ottamista koskeva hakemus ja samaa hanketta koskeva ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupahakemus on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Yhteistä lupaa voidaan hakea yhdellä lupahakemuksella.

Jos lupa-asiaa käsiteltäessä ilmenee, että hanketta varten on tarpeen myös ympäristönsuojelulain mukainen lupa, luvan hakijan on lupaviranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa tehtävä ympäristönsuojelulain mukainen lupahakemus. Muussa tapauksessa viireillä oleva lupahakemus voidaan jättää tutkimatta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua asian käsittelyssä noudatetaan mitä ympäristönsuojelulain 42 – 45 ja 84 – 86 §:ssä säädetään.

4 b §

(voimassa olevan lain 4 a §:n pykälän otsikon numero muutetaan 4 b §:ksi)

7 §

Lupaviranomainen

Maa-ainesten ottamista koskevan lupa-asian ratkaisee kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) mukainen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Edellä 4 a §:ssä tarkoitettua lupa-asian ratkaisee ympäristönsuojelulain (/2014) 34 – 37 §:ssä säädetty toimivaltainen lupaviranomainen.

10 §

Luvan voimassaolo

Edellä 4 a §:ssä tarkoitettua yhteisen luvan voimassaoloon sovelletaan, mitä tässä pykälässä säädetään luvan voimassaolosta.

14 §

Valvontaviranomainen ja teettämishakemus

Tämän lain noudattamista valvoo kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa

laissa (64/1986) tarkoitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, jäljempänä valvontaviranomainen. Valvontaviranomaisen toimivallan siirrosta säädetään kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 7 §:ssä. Valvontaviranomaisella on tämän lain mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi oikeus tehdä tarkastuksia, suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä ottamispaikalla. Tarkastukset voivat koskea edellä 3 §:ssä tarkoitettuja seikkoja ja lupapäätöksessä ottamistoiminnalta edellytetyjä seikkoja sekä muita vastaavia ottamistoiminnan laatua ja vaikutuksia koskevia seikkoja. Tarkastusmenettelystä säädetään hallintolain (434/2003) 39 §:n lisäksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (23.6.2005/468).

Edellä 4 a §:ssä tarkoitettua yhteisen luvan teettämistoimenpidettä koskevan määräyksen antamiseen sovelletaan, mitä ympäristönsuojelulain 175 §:ssä säädetään rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta. Tässä pykälässä tarkoitettua asian käsittelyssä noudatetaan muutoin uhkasakkolakia (1113/1990).

20 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Edellä 4 a §:ssä tarkoitettuun yhteiseen lupaan haetaan muutosta siten kuin ympäristönsuojelulain 190 – 191 ja 196 – 197 §:ssä säädetään.

(3 mom poistettaisiin)

20 a §

Valitusoikeus

Valitusoikeus on:

- 1) asianosaisella;
- 2) kunnan jäsenellä;
- 3) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka

toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;

4) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;

5) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä toiminnan vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella ;

6) muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella;

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja kunnan valvontaviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristön- ja luonnonsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

20 b §

Kuuleminen ottamislupapäätöstä koskevan valituksen johdosta

Hallinto-oikeuden on tiedotettava kuuluttamalla ottamislupapäätöstä koskevasta luvan hakijan valituksesta, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, vähintään 14 päivän ajan hallinto-oikeuden ja asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan. Kuulutuksessa on ilmoitettava, missä asiakirjat ovat nähtävillä.

Hallinto-oikeuden on lisäksi varattava luvan hakijan valituksen johdosta tilaisuus vastineen antamiselle niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Muutoin valituksista on kuultava siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan siten kuin hallintolaissa säädetään. Samalla on ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä sekä minne vastinekirjelmät voidaan vastineen antamista varten varatussa ajassa toimittaa.

20 c §

Menettely muutoksenhakutuomioistuimessa

Sen lisäksi, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään katselmuksesta, muutoksenhakutuomioistuin tai sen määräyksestä sen puheenjohtaja, jäsen tai esittelijä voi suorittaa paikalla tarkastuksen.

Maa-aineslupaa koskeva hallinto-oikeuden päätös on annettava julkipanon jälkeen, jolloin sen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Hallinto-oikeuden on lisäksi huolehdittava siitä, että päätöksestä ilmoitetaan viipymättä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ilmoitustaululla.

Hallinto-oikeuden päätös on toimitettava valittajalle ja päätöksen jäljennös sitä pyytäneille asianosaisille sekä lupaa koskevassa asiassa toiminnanharjoittajalle, jollei tämä ole valittajana. Jäljennös päätöksestä on lisäksi toimitettava kunnan valvontaviranomaiselle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

21 §

Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen

Edellä 2 momentissa tarkoitettu määräys voidaan samoin edellytyksin antaa myös valitusajan kuluessa tai 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta. Hakemuksesta on kuultava valvontaviranomaisia ja lupapäätökseen muutosta hakeneita. Päätös on tehtävä ilman tarpeetonta viivytystä. Päätöksen antamiseen sovelletaan, mitä 19 §:ssä säädetään. Lisäksi myönnetystä oikeudesta on välittömästi ilmoitettava hallinto-oikeudelle sekä muutosta hakeneille. Se, joka on valittanut ottamislupapäätöksestä, voi hallinto-oikeudessa vaatia tässä momentissa tarkoitettua ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että hänen olisi siitä erikseen valitettava. Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä 2 momentissa säädetään.

Edellä 4 a §:ssä tarkoitetun yhteisen luvan täytäntöönpanoon sovelletaan, mitä ympäris-

tönsuojelulain 198 §:n 1 momentissa ja 199 – 201 §:ssä säädetään.

23 §

Valvontamaksu ja valtion avustus

 (uusi 2 momentti, voimassaoleva 2 momentti siirtyy 3 momentiksi)

Kun edellä 4 a §:ssä tarkoitetun lupa-asian ratkaisee kunnan ympäristönsuojeluviran-

omainen, lupahakemuksen tarkastamisesta ja yhteisen luvan valvonnasta aiheutuvien kustannusten perimiseen sovelletaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:ssä säädetään rakennustyön valvonnasta kunnille suoritettavasta maksusta. Kun 4 a §:n mukaisen lupa-asian ratkaisee aluehallintovirasto, lupahakemuksen tarkastamisesta ja valvonnasta aiheutuvien kustannusten perimiseen sovelletaan, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään.

1.

Laki**ympäristönsuojelulain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään xx päivänä kuuta 20xx annettuun ympäristönsuojelulakiin (xx/2014) uusi 47 a § ja 191 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

47 a §

Ympäristölupahakemuksen ja ottamislupahakemuksen yhteiskäsittely

Jos samaa maa-ainesten ottamistoimintaa koskeva hanke edellyttää ympäristölupaa ja maa-aineslain mukaista lupaa, niitä koskevat lupahakemukset on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Yhteistä lupaa voidaan hakea yhdellä lupahakemuksella.

Jos lupa-asiaa käsiteltäessä ilmenee, että toimintaa varten on tarpeen myös maa-aineslain mukainen lupa, luvan hakijan on lupaviranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa tehtävä maa-aineslain mukainen lupahakemus. Muussa tapauksessa vireillä oleva lupahakemus voidaan jättää tutkimatta.

191 §

Valitusoikeus

Valitusoikeus on:
1) asianosaisella;
2) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;

191 §

Valitusoikeus

Valitusoikeus on:
1) asianosaisella;
2) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;

3) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;

4) valtion valvontaviranomaisella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella;

5) asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella;

6) saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan;

7) kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttialueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja.

Valtion valvontaviranomaisella ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

3) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;

4) valtion valvontaviranomaisella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella;

5) asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella;

6) saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan;

7) kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttialueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja.

Valtion valvontaviranomaisella ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

47 a §:n mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistavissa lupa-asioissa valitusoikeus on myös kunnan jäsenellä.

2.

Laki**maa-aineslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti kumotaan maa-aineslain (555/1981) 20 §:n 3 momentti, muutetaan 7 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 ja 4 momentti, 20 §:n 1 ja 2 momentti ja 21 §:n 3 momentti sekä lisätään uusi 4 a §, jolloin nykyinen 4 a § muuttuu 4 b §:ksi, 10 §:ään uusi 4 momentti, uusi 20 a §, uusi 20 b §, uusi 20 c §, 21 §:ään uusi 5 momentti ja 23 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 a §

Ottamislupahakemuksen ja ympäristölupahakemuksen yhteiskäsittely

Maa-ainesten ottamista koskeva hakemus ja samaa hanketta koskeva ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupahakemus on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Yhteistä lupaa voidaan hakea yhdellä lupahakemuksella.

Jos lupa-asiaa käsiteltäessä ilmenee, että hanketta varten on tarpeen myös ympäristönsuojelulain mukainen lupa, luvan hakijan on lupaviranomaisen määräämässä kohtuullisessa ajassa tehtävä ympäristönsuojelulain mukainen lupahakemus. Muussa tapauksessa vireillä oleva lupahakemus voidaan jättää tutkimatta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun asian käsittelyssä noudatetaan mitä ympäristönsuojelulain 42 – 45 ja 84 – 86 §:ssä säädetään.

4 a §

Ottamisen ohjaus ja valvonta

Tämän lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa ja valvoo tämän lain mukaista toimintaa alueellaan.

4 b §

Ottamisen ohjaus ja valvonta

Tämän lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa ja valvoo tämän lain mukaista toimintaa alueellaan.

Kunnan tehtävänä on ohjata ja valvoa maa-ainesten ottamista kunnassa. Kunnan valvontaviranomaisesta säädetään 14 §:ssä.

7 §

Lupaviranomainen ja lausunnot

Luvan ainesten ottamiseen myöntää kunnan määräämä viranomainen, jäljempänä lupaviranomainen. Toimivallan siirtämisessä noudatetaan soveltuvin osin, mitä kuntalaissa (365/1995) säädetään.

10 §

Luvan voimassaolo

Lupa ainesten ottamiseen myönnetään määräajaksi, kuitenkin enintään kymmeneksi vuodeksi.

Erityisistä syistä lupa voidaan kuitenkin myöntää pitemmäksi ajaksi, kuitenkin enintään viideksitoista vuodeksi, ja kalliokiven louhinnan osalta enintään 20 vuodeksi, jos se hankeen laajuuteen, esitetyn suunnitelman laatuun ja muihin ainesten ottamisessa huomioon otettaviin seikkoihin nähden katsotaan sopivaksi. Erityisenä syynä voidaan pitää myös sitä, että ottaminen kohdistuu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisessa voimassa olevassa maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa maa-ainesten ottamiseen varatulle alueelle.

Jos lupa on myönnetty kymmentä vuotta lyhyemmäksi ajaksi ja lupa-ajan päättyessä osa myönnetyn luvan maa-aineksista on vielä ottamatta, voidaan lupa-aikaa jatkaa niin, että kokonaisajaksi tulee enintään kymmenen vuotta. Määräaikaa jatkettaessa voidaan lupamääräyksiä muuttaa tai antaa uusia lupamääräyksiä. Lupaa ei kuitenkaan saa jatkaa, jos alueelle on tullut voimaan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava taikka saman lain 38 tai 53 §:ssä tarkoitettu toimenpiderajoitus.

Kunnan tehtävänä on ohjata ja valvoa maa-ainesten ottamista kunnassa. Kunnan valvontaviranomaisesta säädetään 14 §:ssä.

7 §

Lupaviranomainen ja lausunnot

Maa-ainesten ottamista koskevan lupa-asian ratkaisee kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) mukainen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Edellä 4 a §:ssä tarkoitettun lupa-asian ratkaisee ympäristönsuojelulain (xxx/2014)³⁴ – 37 §:ssä säädetty toimivaltainen lupaviranomainen.

10 §

Luvan voimassaolo

Lupa ainesten ottamiseen myönnetään määräajaksi, kuitenkin enintään kymmeneksi vuodeksi.

Erityisistä syistä lupa voidaan kuitenkin myöntää pitemmäksi ajaksi, kuitenkin enintään viideksitoista vuodeksi, ja kalliokiven louhinnan osalta enintään 20 vuodeksi, jos se hankeen laajuuteen, esitetyn suunnitelman laatuun ja muihin ainesten ottamisessa huomioon otettaviin seikkoihin nähden katsotaan sopivaksi. Erityisenä syynä voidaan pitää myös sitä, että ottaminen kohdistuu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisessa voimassa olevassa maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa maa-ainesten ottamiseen varatulle alueelle.

Jos lupa on myönnetty kymmentä vuotta lyhyemmäksi ajaksi ja lupa-ajan päättyessä osa myönnetyn luvan maa-aineksista on vielä ottamatta, voidaan lupa-aikaa jatkaa niin, että kokonaisajaksi tulee enintään kymmenen vuotta. Määräaikaa jatkettaessa voidaan lupamääräyksiä muuttaa tai antaa uusia lupamääräyksiä. Lupaa ei kuitenkaan saa jatkaa, jos alueelle on tullut voimaan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava taikka saman lain 38 tai 53 §:ssä tarkoitettu toimenpidera-

Lupa-aikaa voidaan jatkaa ilman 7 §:ssä sekä maa-ainesasetuksessa säädettyjä lausuntoja.

joitus. Lupa-aikaa voidaan jatkaa ilman 7 §:ssä sekä maa-ainesasetuksessa säädettyjä lausuntoja.

Edellä 4 a §:ssä tarkoitetun yhteisen luvan voimassaoloon sovelletaan, mitä tässä pykälässä säädetään luvan voimassaolosta.

14 §

14 §

*Valvontaviranomainen ja teettämisuhka**Valvontaviranomainen ja teettämisuhka*

Tämän lain noudattamista valvoo kunnan määräämä viranomainen, jäljempänä valvontaviranomainen. Toimivallan siirtämisessä noudatetaan soveltuvin osin, mitä kuntalaissa säädetään. Valvontaviranomaisella on tämän lain mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi oikeus tehdä tarkastuksia, suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä ottamispaikalla. Tarkastukset voivat koskea edellä 3 §:ssä tarkoitettuja seikkoja ja lupapäätöksessä ottamistoiminnalta edellytetyjä seikkoja sekä muita vastaavia ottamistoiminnan laatua ja vaikutuksia koskevia seikkoja. Tarkastusmenettelystä säädetään hallintolain (434/2003) 39 §:n lisäksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (23.6.2005/468).

Tämän lain noudattamista valvoo *kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986) tarkoitettu kunnan ympäristönsuojeluviranomainen*, jäljempänä valvontaviranomainen. *Valvontaviranomaisen toimivallan siirrosta säädetään kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 7 §:ssä.* Valvontaviranomaisella on tämän lain mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi oikeus tehdä tarkastuksia, suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä ottamispaikalla. Tarkastukset voivat koskea edellä 3 §:ssä tarkoitettuja seikkoja ja lupapäätöksessä ottamistoiminnalta edellytetyjä seikkoja sekä muita vastaavia ottamistoiminnan laatua ja vaikutuksia koskevia seikkoja. Tarkastusmenettelystä säädetään hallintolain (434/2003) 39 §:n lisäksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (23.6.2005/468).

Jos aineiden ottamiseen ryhdytään vastoin tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka muutoin laiminlyödään niiden mukaisten velvollisuuksien täyttäminen, valvontaviranomaisen on velvoitettava asianomainen noudattamaan säännöksiä, poistamaan tai muuttamaan tehdyn työn vaikutukset taikka palauttamaan vallinnut olotila ja täyttämään velvollisuutensa sakon uhalla tai sillä uhalla, että tekemättä jätetty suoritetaan laiminlyöjän kustannuksella. Jos virhe on vähäinen, voidaan toimenpiteisiin olla ryhtymättä.

Jos aineiden ottamiseen ryhdytään vastoin tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka muutoin laiminlyödään niiden mukaisten velvollisuuksien täyttäminen, valvontaviranomaisen on velvoitettava asianomainen noudattamaan säännöksiä, poistamaan tai muuttamaan tehdyn työn vaikutukset taikka palauttamaan vallinnut olotila ja täyttämään velvollisuutensa sakon uhalla tai sillä uhalla, että tekemättä jätetty suoritetaan laiminlyöjän kustannuksella. Jos virhe on vähäinen, voidaan toimenpiteisiin olla ryhtymättä.

Teettämistoimenpiteet voidaan suorittaa, vaikka ottamisalue ei olisi rikkojan tai laiminlyöjän omistuksessa tai hallinnassa.

Teettämistoimenpiteet voidaan suorittaa, vaikka ottamisalue ei olisi rikkojan tai laiminlyöjän omistuksessa tai hallinnassa.

Tässä pykälässä tarkoitettua asiaa käsitteilyssä noudatetaan muutoin uhkasakkolakia (1113/1990).

Edellä 4 a §:ssä tarkoitetun yhteisen luvan teettämistoimenpidettä koskevan määräyksen antamiseen sovelletaan, mitä ympäristönsuojelulain 175 §:ssä säädetään rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta. Tässä pykälässä tarkoitettua asiaa käsitteilyssä noudatetaan muutoin uhkasakkolakia

(1113/1990).

20 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuun ottamislupaa koskevaan lupaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitusoikeuden ja muutoksenhaun osalta noudatetaan, mitä kuntalaissa säädetään. Lisäksi valitusoikeus on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja hankkeen tarkoittamalla alueella toimivalla sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen. (22.12.2009/1577)

Muista tämän lain nojalla tehdyistä päätöksistä haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Valitusviranomainen voi tehdä lupapäätökseen vähäisiä muutoksia asiaa palauttamatta.

20 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Edellä 4 a §:ssä tarkoitettuun yhteiseen lupaan haetaan muutosta siten kuin ympäristönsuojelulain 190 – 191 ja 196 – 197 §:ssä säädetään.

20 a §

Valitusoikeus

Valitusoikeus on:

- 1) asianosaisella;*
 - 2) kunnan jäsenellä;*
 - 3) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;*
 - 4) toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;*
 - 5) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä toiminnan vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella ;*
 - 6) muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella;*
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja kunnan valvontaviranomaisella on lisäksi oikeus valittaa yleisen ympäristön- ja luonnonsuojeluedun valvomiseksi tai muusta perustellusta syystä sellaisesta päätöksestä,*

jolla hallinto-oikeus on muuttanut kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

20b §

Kuuleminen ottamislupapäätöstä koskevan valituksen johdosta

Hallinto-oikeuden on tiedotettava kuuluttamalla ottamislupapäätöstä koskevasta luvan hakijan valituksesta, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, vähintään 14 päivän ajan hallinto-oikeuden ja asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan. Kuulutuksessa on ilmoitettava, missä asiakirjat ovat nähtävillä.

Hallinto-oikeuden on lisäksi varattava luvan hakijan valituksen johdosta tilaisuus vastineen antamiselle niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Muutoin valituksista on kuultava siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Samalla on ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä sekä minne vastinekirjelmät voidaan vastineen antamista varten varatussa ajassa toimittaa.

20 c §

Menettely muutoksenhakutuomioistuimessa

Sen lisäksi, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään katselmuksesta, muutoksenhakutuomioistuin tai sen määräyksestä sen puheenjohtaja, jäsen tai esittelijä voi suorittaa paikalla tarkastuksen.

Maa-aineslupaa koskeva hallinto-oikeuden päätös on annettava julkipanon jälkeen, jolloin sen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Hallinto-oikeuden on lisäksi huolehdittava siitä, että päätöksestä ilmoitetaan viipymättä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ilmoitustaululla.

Hallinto-oikeuden päätös on toimitettava

valittajalle ja päätöksen jäljennös sitä pyytäneille asianosaisille sekä lupaa koskevassa asiassa toiminnanharjoittajalle, jollei tämä ole valittajana. Jäljennös päätöksestä on lisäksi toimitettava kunnan valvontaviranomaiselle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

21 §

Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen

Ainesten ottaminen voidaan aloittaa lupapäätöksen tultua lainvoimaiseksi.

Lupaviranomainen voi kuitenkin perustelusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, luvan hakijan pyynnöstä lupapäätöksessä määrätä, että ainesten ottaminen voidaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen, jos hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka päätöksen kumoaminen tai luvan muuttaminen voi aiheuttaa. Määräys voi tarvittaessa koskea vain osaa haettua aluetta ja ajankohtaa, jolloin ottamistoiminta tai siihen liittyvät muut toimenpiteet voidaan käynnistää. Muutoksenhakuomioistuin voi valituksesta kumota määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon. Hallinto-oikeuden päätöksestä tässä momentissa tarkoitetussa asiassa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain ottamislupa-asian ratkaisusta tehtävän valituksen yhteydessä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu määräys voidaan samoin edellytyksin antaa myös valitusajan kuluessa tai 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta. Päätös on tehtävä ilman tarpeetonta viivytystä. Päätöksen antamiseen sovelletaan, mitä 19 §:ssä säädetään. Lisäksi myönnetystä oikeudesta on välittömästi ilmoitettava hallinto-oikeudelle sekä muutosta hakeneille. Se, joka on valittanut ottamislupapäätöksestä, voi hallinto-oikeudessa vaatia tässä momentissa tarkoitettua ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että hänen olisi siitä erikseen valitettava. Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä 2 mo-

21 §

Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen

Ainesten ottaminen voidaan aloittaa lupapäätöksen tultua lainvoimaiseksi.

Lupaviranomainen voi kuitenkin perustelusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, luvan hakijan pyynnöstä lupapäätöksessä määrätä, että ainesten ottaminen voidaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen, jos hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka päätöksen kumoaminen tai luvan muuttaminen voi aiheuttaa. Määräys voi tarvittaessa koskea vain osaa haettua aluetta ja ajankohtaa, jolloin ottamistoiminta tai siihen liittyvät muut toimenpiteet voidaan käynnistää. Muutoksenhakuomioistuin voi valituksesta kumota määräyksen tai muuttaa sitä tai muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon. Hallinto-oikeuden päätöksestä tässä momentissa tarkoitetussa asiassa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain ottamislupa-asian ratkaisusta tehtävän valituksen yhteydessä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu määräys voidaan samoin edellytyksin antaa myös valitusajan kuluessa tai 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta. *Hakemuksesta on kuultava valvontaviranomaisia ja lupapäätöksen muutosta hakeneita.* Päätös on tehtävä ilman tarpeetonta viivytystä. Päätöksen antamiseen sovelletaan, mitä 19 §:ssä säädetään. Lisäksi myönnetystä oikeudesta on välittömästi ilmoitettava hallinto-oikeudelle sekä muutosta hakeneille. Se, joka on valittanut ottamislupapäätöksestä, voi hallinto-oikeudessa vaatia tässä momentissa tarkoitettua ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että hä-

mentissa säädetään.

Valvontaviranomaisen 14 §:n nojalla tekevässä päätöksessä voidaan määrätä, että sitä on noudatettava ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valitusviranomaisen voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Sellaisesta yksinomaan täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty, saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä.

nen olisi siitä erikseen valitettava. Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä 2 momentissa säädetään.

Valvontaviranomaisen 14 §:n nojalla tekevässä päätöksessä voidaan määrätä, että sitä on noudatettava ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valitusviranomaisen voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Sellaisesta yksinomaan täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty, saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä.

Edellä 4 a §:ssä tarkoitetun yhteisen luvan täytäntöönpanoon sovelletaan, mitä ympäristönsuojelulain 198 §:n 1 momentissa ja 199 – 201 §:ssä säädetään.

23 §

23 §

*Valvontamaksu ja valtion avustus**Valvontamaksu ja valtion avustus*

Lupahakemuksen ja ottamissuunnitelman tarkastamisesta sekä ottamistoiminnan valvonnasta aiheutuvien kustannusten perimisestä on soveltuvin osin voimassa, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:ssä säädetään rakennustyön valvonnasta kunnille suoritettavasta maksusta.

Kunnalle voidaan valtion tulo- ja menoarvion rajoissa myöntää avustusta tämän lain 8 §:n nojalla tapahtuvasta maa-alueiden lunastamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin ja 126 §:n mukaisiin korvauksiin.

Lupahakemuksen ja ottamissuunnitelman tarkastamisesta sekä ottamistoiminnan valvonnasta aiheutuvien kustannusten perimisestä on soveltuvin osin voimassa, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:ssä säädetään rakennustyön valvonnasta kunnille suoritettavasta maksusta.

Kun edellä 4 a §:ssä tarkoitetun lupa-asian ratkaisee kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, lupahakemuksen tarkastamisesta ja yhteisen luvan valvonnasta aiheutuvien kustannusten perimiseen sovelletaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:ssä säädetään rakennustyön valvonnasta kunnille suoritettavasta maksusta. Kun 4 a §:n mukaisen lupa-asian ratkaisee aluehallintovirasto, lupahakemuksen tarkastamisesta ja valvonnasta aiheutuvien kustannusten perimiseen sovelletaan, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään.

Kunnalle voidaan valtion tulo- ja menoarvion rajoissa myöntää avustusta tämän lain 8 §:n nojalla tapahtuvasta maa-alueiden lunastamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin ja 126 §:n mukaisiin korvauksiin.