

Selvitys maa-aineslupa- järjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn

Erkki J. Hollo

Selvitys maa-ainoslupa- järjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn

Erkki J. Hollo

Helsinki 2010

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 15 | 2010
Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Marjatta Naukkarinen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2010

ISBN 978-952-11-3768-6 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkköj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö on päättänyt teettää selvityksen maa-aineslupan ja ympäristölupan suhteesta. Pää tavoitteena on kartoittaa lupajärjestelmien yhteisvaikutuksesta tai päällekkäisyydestä aiheutuvat erityyppiset ongelmatilanteet. Koska suhdetarkastelun kannalta ympäristölupa ja vesilupa ovat maa-aineslupaan nähden vertailukelpoisessa asemassa, selvitykseen on osittain sisällytetty myös pohjavesisääntelyä koskeva vesilain lupajärjestelmä. Useissa suhteissa päällekkäisyyttä eri lupajärjestelmien kesken on jo lievennetty tai poistettu, näin esimerkiksi rakentamiseen oikeuttavien lupien osalta.

Selvityksen tavoitteena ei ole ollut sulauttaa maa-aineslupaa ympäristölupajärjestelmään. Sellainen vaihtoehto edellyttää laaja-alaisempaa pitkän tähtäyksen lainvalmistelua. Sitä vastoin selvitys osoittaa, että sellaisissa hankkeissa, joissa maa-aineslupan ohella ympäristölupa tai vesilupa on tarpeen, lupaviranomainen arvioi eri järjestelmissä varsin samantyyppisiä oikeuskysymyksiä vertailukelpoisia menettelysäännöksiä noudattaen. Selvityksessä on katsottu, että näissä tapauksissa maa-aineslupa-asian käsittely olisi sisällytettävissä osaksi ympäristö- tai vesilupamenettelyä. Aineellisoikeudellisesti sovellettaisiin kuitenkin maa-aineslain säännöksiä kysymykseen tulevilta osin. Maa-aineslupajärjestelmä menettelyllisenä kokonaisuutena jäisi näin ollen koskemaan pääasiassa vain hankkeita, joissa mainittua muuta lupaa ei vaadita.

Selvitys luovutetaan säädösehdotuksin varustettuna ympäristöministeriölle.

Helsingissä 14.5.2010

Erkki J. Hollo

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle	3
Tiivistelmä	7
Toimeksianto	8
Osa I	9
I Maa-ainesten ottamisen ennakoivalvontajärjestelmän yleisanalyysi	9
1.1 Ohjausjärjestelmien päällekkäisyys	9
1.2 Maa-ainesten ottamismäärät.....	10
Osa II	11
2 Maa-ainelain voimassa olevan ohjausjärjestelmän asema	11
2.1 Säädöksellinen lisäys, ei koordinaatiota.....	11
2.2 Maa-ainestoiminnan kuvaus	11
2.3 Maa-aineskuvauksen oikeudellinen merkitys.....	12
2.4 Viranomaisjärjestelmän pääpiirteet.....	13
3 Ennakoivalvontamenettelyn pääpiirteet	14
3.1 Maa-ainelain yksityiskohtainen tarkastelu	15
3.2 Luvanvaraisuus ja luvan hakeminen.....	17
3.3 Ottamisympäristön kuvaus.....	18
3.4 Ottamissuunnitelma ja ympäristövaikutusten arviointi.....	19
3.5 Maa-ainelupamenettelyn pääpiirteet	21
3.6 Maa-aineluvan myöntämisen edellytykset	22
3.7 Toimintojen sijoittaminen	26
3.8 Maa-ainelupapäätös	27
3.9 Valvontatoimi ja tietojärjestelmä	29
3.10 Muutoksenhaku	30
3.11 Luvan velvoitteista vapauttaminen ja konkurssi.....	33
3.12 Jälkivalvonta ja vastuu	33
3.13 Lupamääräysten muuttaminen, lupapäätöksestä poikkeaminen ja luvan peruuttaminen	34
3.14 Korvausoikeudelliset vaikutukset	35

4	Maa-ainesluvan ja vesiluvan suhde	36
5	Luonnonsuojelulainsäädännön taustavaikutus	38
6	Maa-ainesten ottaminen osana ympäristöluvanvaraista toimintaa	41
6.1	Toimintojen luokittelu ja jaottelu ympäristölupasääntelyssä	41
6.2	Ympäristölupaharkinta ja kaavanvastaisuus	43
6.3	Ympäristöluvan suhde meluilmoitukseen	44
6.4	Jätekysymys	44
Osa III		47
7	Maa-aineslupajärjestelmän koordinointi- ja keventämisenäkymiä	47
7.1	Yleisperustelut	47
7.2	Uudistusehdotusten pääkohdat	48
7.3	Säädösehdotukset	49
	Kuvailulehti	61
	Presentationsblad	62

TIIVISTELMÄ

Ehdotuksen mukaan poistetaan erillisen maa-aineslupamenettelyn soveltaminen silloin, kun ottamistoimintaa ja sen sivutoimintoja varten vaaditaan lisäksi ympäristölupa tai vesilain mukainen pohjavesilupa. Jos jokin näistä luvista on tarpeen, maa-aineslupaa ei vaadittaisi ja maa-aineslupaa koskeva lupaharkinta siirtyisi sovellettavan lupajärjestelmän yhteyteen osana päätöksentekoa.

Lisäksi esitetään eräitä muita uudistuksia, joilla ei ole välitöntä yhteyttä lupien päällekkäisyyden poistamiseen. Nykyinen maa-ainesasioissa sovellettava kunnallisvalitus muutettaisiin ympäristöasioissa yleiseksi hallintovalitukseksi. Lupa-asioiden käsittelyä koskevat säännökset mukautettaisiin vastaamaan muiden ympäristöasioiden lupamenettelysääntelyä.

TOIMEKSIANTO:

Maa-ainessääntelyn ennako-valvontajärjestelmän kehittämisarviointi

Ympäristöministeriö on esittänyt arvioitavaksi maa-aineslupajärjestelmän muuttamisen edellytyksiä siten, että kartoitettaisiin sen ja muiden maa-ainesten käyttöä koskevien ennako-valvontajärjestelmien koordinointi- tai rationalisointimahdollisuuksia. Tarkasteltavat kysymykset ovat seuraavat.

Päätavoitteena on kartoittaa lupajärjestelmien yhteisvaikutuksesta tai päällekkäisyydestä aiheutuvat erityyppiset ongelmatilanteet. Selvitystyössä suoritetaan pääasiassa kahden lupajärjestelmän rinnakkaisanalyysi yhtäältä kummankin ympäristönsuojelullisen lainvalmisteluprosessin ja oikeuskäytännön valossa, toisaalta tarkastellen niiden asiallisia päällekkäisyyksiä ja näin ollen järjestelmän keventämismahdollisuuksia.

Esimerkkejä rinnakkaisten lupajärjestelmien koordinoimisesta on olemassa, esimerkiksi vesiluvan ja ympäristöluvan kesken sekä toisaalta maa-ainesluvan ja maisematyöluvan kesken. Tässä suhteessa on tarpeellista arvioida esimerkiksi sitä, voitaisiinko maa-ainesluvan ja ympäristöluvan käsittelyä menettelyllisesti koordinoida prosessiekonomisella tavalla etenkin silloin, kun asiat ovat vireillä samaan aikaan.

Selvityksellinen analyysi tähtää ehdotusten tekemiseen viranomaistoimenpiteiden koordinoimiseksi sekä tässä suhteessa mahdollisesti ehdotettavien lainuudistusten hallituksen esityspohjaksi. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole esittää maa-ainesluvan sisällyttämistä kokonaan muihin lupajärjestelmiin, vaan vähentää toimintaa varten tarvittavien eri lupien päällekkäisyyttä.

1 Maa-ainesten ottamisen ennakoivalvontajärjestelmän yleisanalyysi¹

1.1

Ohjausjärjestelmien päällekkäisyys

Maa-ainesten ottamisen kannalta Suomen oikeudessa on useita erillisiä, osittain limitäisiä tai päällekkäisiä ohjausjärjestelmiä. Tästä seuraa, että maa-ainesten ottamista ei säännellä kokonaisvaltaisesti, vaan erilaisten tarkoituserien tai hallinnollisten rakenteiden perusteella. Myös sisällöllisesti maa-ainesten ottamisen varallisuusoikeudellinen rakenne muodostuu erilaisista erillisistä viitekehyksistä, Maa-aineksista osa kuuluu kaivoskivennäisten erillissäätelyyn alaan. Rakennustoiminnassa muodostuva maa-ainesylijäämä on liitännäisessä suhteessa kulloiseenkin rakentamista koskevaan säännösyhteyteen. Jäljelle jäävä maa-aineskokonaisuus kuuluu pääsääntöisesti maa-aineslain alaan.

Mainitut sääntelylohkot koskevat luonnonvaraulottuvuutta eli maa-ainesten ottamisen määrällistä ottamista, tosin liitännäisesti myös ottamisen ympäristöllisiä ja maisemallisia vaikutuksia. Eräissä ennakoivalvontajärjestelmissä taas ensisijainen valvontaintressi muodostuu ympäristövaikutuksista, jolloin olennaista ei ole se, kuinka paljon, missä tarkoituksessa tai mistä kohdasta ottaminen tapahtuu. Tällaisia vaikutusperusteisia ennakoivalvonnan muotoja sisältyy etenkin ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädäntöön. Maankäytön suunnittelulla saattaa lisäksi olla merkitystä näiden vaikutusten tarkastelussa.

Ottamistoiminnan ja sen vaikutusten hallintajärjestelmien näkökulmasta on mainittava myös tietyt ottamisen ohjaamiseen epäsuorasti vaikuttavat normistot. Ympäristövaikutusten arviointimenettely saattaa olla tietynmääräisissä ottamistilanteissa pakollinen viranomaislupien esivaihe, mutta sen avulla ei tehdä aineellista ratkaisua toiminnan sallittavuuden suhteen. Luonnonsuojelusäätelystä, etenkin luonnonsuojelualuemääräyksistä ja Natura 2000 -verkostosta aiheutuu rajoitteita. Niiden merkitys toteutuu kuitenkin pääsääntöisesti osana kulloistakin lupamenettelyä, ilman erillistä muuta menettelyä. Tästä on kuitenkin poikkeuksia. Jos ottaminen toteutuisi luonnonsuojelulain mukaisella luonnonsuojeluohjelma-alueella, saattaa erityinen toimenpidelupa olla tarpeen. Jos taas ottamisella on vaikutusta suojeltuun luontotyyppiin tai uhanalaisen eliölajin elinympäristöön, poikkeamislupa voi olla tarpeen.

¹ Lähteitä ovat muun muassa Hallituksen esitys 88/1980 maa-aineslainsäädännöksi, Pekka Vihervuori, Maa-ainesten ottaminen ja suojeleminen (1989), Pekka Koivuaho, Maa-ainesten oton ympäristövaikutusten oikeudellisesta sääntelystä (1987).

Natura 2000 -verkostossa olevan kohteen suojeluarvooon merkittävästi vaikuttavien hankkeiden osalta saatetaan tarvita valtioneuvoston lupa muiden viranomaislupien ohella.

Tavanomaisen maa-aineskäytön eli kotitarvekäytön kynnyksen ylittävän ottamisen osalta keskeisimmässä asemassa ovat maa-aineslupa, ympäristölupa sekä pohjavesialueella vesilupa. Näiden lupajärjestelmien keskinäissuhteiden tarkastelu on tässä selvityksessä etualalla.

1.2

Maa-ainesten ottamismäärät

Maa-ainesten ottamismäärät ja maa-aineslupien määrät ovat seurannan kohteena ympäristöhallinnossa ja tiedot ovat saatavissa ympäristöministeriön tietokannoista. Näistä tiedoista ilmenee, että vuoden 2007 lopussa oli voimassa 6 600 maa-ainesten ottamislupaa, joiden mahdollistama maa-ainesten ottomäärä oli 980 miljoonaa k-m³. Näiden lupien jäljellä oleva ottomäärä riittää vuoden 2007 kulutuksella lähes 25 vuodeksi. Alueelliset erot varantojen riittävyudessa ovat suuret. Monin paikoin suurten asutuskeskusten läheisyydessä on jo pulaa hyvälaatuisesta luonnonsorasta.

Maa-ainelajien osalta tiedot osoittavat, että voimassa olevien lupien mahdollistamasta kokonaisottomäärästä soran ja hiekan osuus oli 62 %, kallion osuus oli 36 % ja muiden maalajien 2 %. Vuoden 2007 aikana toiminnassa olevia ottamisalueita oli noin 3 800. Niiltä otettiin soraa 29 miljoonaa k-m³ ja kalliota 16 miljoonaa k-m³. Vuonna 2007 uusia maa-ainesten ottamislupia myönnettiin noin 800 kpl. Niiden mahdollistama ottomäärä oli 100 miljoonaa k-m³. Koska Suomen voimassa olevassa järjestelmässä maa-ainesten ottamisen valvonta ei kohdistu rakennuskohteiden eli teiden ja rakennusten alta poistettavaan maa-ainekseen, nämä määrät jäävät mainittujen tilastojen ulkopuolelle. Kysymys on siltä osin pääasiassa kalliomurskeesta ja sorasta. Näiden arvioitu kokonaiskäyttö, johon luetaan myös muut kuin luvanvaraiset otot, on Suomessa yhteensä yli 110 miljoonaa tonnia.

2 Maa-aineslain voimassa olevan ohjausjärjestelmän asema

2.1

Säädöksellinen lisäys, ei koordinaatiota

Kun maa-aineslaki (MAL, 555/1981) säädettiin, se tuli lainsäädännöllisenä lisänä silloisiin ennakkovalvontakeinoihin. Jossain määrin se tuli kattamaan aiemmat rakennuslainsäädännön maisemalliset ohjauskeinot, mutta sen varsinaiseksi uudeksi tehtäväksi annettiin maiseman suojeleminen suunnittelemattomalta maa-ainesten ottamiselta kaavoittamattomilla alueilla. Kaavoitus ja siihen perustuvat lupajärjestelmät ovat jossain määrin ajan myötä kaventaneet maa-aineslain soveltamista taajaan rakennetuilla seuduilla. Tämä ei kuitenkaan koske niitä lupajärjestelmiä, jotka toisaalla lainsäädännössä sääntelevät maa-ainesten ottamista, esimerkiksi pohjavesi- ympäristölupajärjestelmiä. Kaavoitussidonnaisten ohjakeinojen ja maa-aineslupajärjestelmän yhdenmukaistamista on ollut helpottamaan se, että kummassakin järjestelmässä hallitsevassa ennakkovalvontatehtävässä on kunnan viranomaisen saman säädöksen soveltamisalalla. Maa-ainesten ottamisen luvanvaraistamisen on siksi nähty olevan lähellä rakennusluvanomaisia valvontakeinoja. Muissa ennakkovalvonnan muodoissa taas toisilla viranomaisilla saattaa olla historiallisista syistä keskeinen asema. Vaikka viranomaiset eri lakien mukaisessa valvonnassa ovat erilaiset, ei kuitenkaan ole estettä sille, että keskitetään tiettyjen kysymysten käsittely johonkin tiettyyn viranomaismenettelyyn. Nykyisin sama toimintaa koskeva kysymys saattaa tulla sekä selvitettäväksi että arvioitavaksi eri yhteyksissä, kenties vielä erilaisin oikeusvaikutuksin.

Sekä maa-aineslain että ympäristönsuojelulain (YSL, 86/2000) ohjauskeinoilla on menettelyllinen ja sisällöllinenkin yhteys muun muassa kaavoitusta, vesien käyttöä ja luonnonsuojelua koskeviin lupajärjestelmiin. Näille kaikille yhteisenä taustamenettelyä on tarvittaessa ympäristövaikutusten arviointimenettely.

2.2

Maa-ainestoiminnan kuvaus

Maa-ainesten ottamisen oikeudellinen tarkastelu jakautuu periaatteessa kahteen kategoriaan sen mukaan, tapahtuuko ottaminen haittaavan aineksen poistamistarkoituksessa vai aineksen hyötykäyttötarkoituksessa. Säästävän talouden yhteiskunnassa myös ensin mainituissa tilanteissa pyritään ainekset käyttämään tai sijoittamaan niin, että ne palvelevat jotakin hyödyllistä tarkoitusta. Niissä ennakkovalvontajärjestelmissä, joissa arvioitavana ovat hankkeen ympäristölliset vaikutukset, käyttötarkoituksel-

la ei ole olennaista merkitystä. Näin on etenkin ympäristönsuojelulain järjestelmässä. Maa-aineslain ja osittain myös vesilain (VL, 264/1961) puolella aineksen määrällisellä ottamisella ja siten käyttötarkoituksella on tietty viranomaisharkintaan vaikuttava merkitys, koska hyötykäyttö on maa-aineslain keskeisin ottamistoiminnan tarkoitus.

Maa-aineksen käsite on määritelty maa-aineslaissa, kun taas muissa laeissa ei käsitettä ole eritelty. Koska lähtökohtaisesti lain määritelmää on tulkittava niin, että se käsittää, luettelomaisuudesta huolimatta, kaikenlaiset maa-ainekset, tämä käsitteellisyys soveltuu sinänsä myös muihin ohjausjärjestelmiin. Tosin maa-aineslain osalta on todettava, että lakia ei sovelleta turpeeseen. Tätä poissuljenta ei muissa laeissa ole tehty, joten turpeen ottamisen osalta voivat tulla ja tulevat sovellettaviksi esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) ja luonnonsuojelulain (LSL, 1096/1996) vastaavat säännökset. Turpeenottoa koskee esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maisematyöluupasäätely kaavoitusalueella.

Kaivoskivennäiset ovat yleisen oikeudellisen kielenkäytön kannalta ”maa-aineksiä” ja sinänsä siten myös maa-aineslain käsitteen piiriin kuuluvia. Ne on kuitenkin erityissäännöksellä suljettu lain soveltamisen piiristä siltä osin, kuin kaivoskivennäisistä määrääminen kuuluu kaivoslainsäädännön (KaivosL, 503/1965) alaan. Muut kaivosalueella olevat maa-ainekset kuuluvat pääsääntöisesti maa-aineslain soveltamisalaan. Ympäristönsuojelulain kannalta kaivoskivennäisten määritelmää ei varsinaisesti käytetä, mutta kaivos määritellään omaksi luvanvaraiseksi hankkeeseen. Kaikki sellainen maa-ainestoiminta, jota tapahtuu kaivosalueella, ei kuitenkaan välttämättä ole osa ”kaivostoimintaa”, minkä vuoksi ympäristönsuojelulaki saattaa tulla sovellettavaksi muulla, esimerkiksi naapurusoikeudellisella perusteella myös kaivosalueella harjoitettavaan muuhun toimintaan. Vesilain puolella ei ole merkitystä sillä, onko maa-aines kaivoskivennäistä vai ei. Vireillä oleva kaivoslain uudistus (hallituksen esitys 273/2009) ei tule aiheuttamaan muutosta lakien väliseen soveltamisalaan.

2.3

Maa-aineskuvauksen oikeudellinen merkitys

Usein ympäristöoikeuden käsitteet ovat kuvauksia, esimerkiksi YSL 3 §:ssä oleva ympäristön pilaantumisen määritelmä. Niistä ei itsessään aina johdu oikeudellisia vaikutuksia. Näin on myös maa-aineskäsitteen laita. Maa-aines on kiinteistöoikeudellisesti osa alueen omaisuusarvoja ja varallisuustekijöitä. Aineksista ja niiden ottamisesta voidaan tehdä sopimuksia samaan tapaan kuin alueella olevista rakennuksista. Lähtökohtaisesti määräysvalta maa-ainesten ottamisesta kuuluu alueen tai sopimusperäisen oikeuden haltijalle. Määräysvalta kaventuu kuitenkin niissä suhteissa, joissa lainsäädännöstä johtuu esimerkiksi kieltä ottaa maa-aineksiä tai velvollisuus hakea ottamiselle viranomaisen lupa. Ennakkovalvontajärjestelmät ovat jossain määrin erilaisia sen suhteen, mikä vaikutus rajoituksilla on oikeudenhaltijoiden asemaan sekä siihen, missä menettelyssä mahdolliset vaikutukset ratkaistaan. Toiselle myönnetty kaivosoikeus rajoittaa maanomistajan oikeutta ottaa kaivospiirin alueelta muita maa-aineksiä, koska tähänkin saadaan antaa valta kaivosoikeuden haltijalle. Muilta osin maa-aineksiä koskeva määräysvalta säilyy kaivosalueellakin maanomistajalla.

Viranomaisjärjestelmän pääpiirteet

Maa-aineslain viranomaisjärjestelmä rakennettiin, kuten todettiin, aikoinaan muistuttamaan rakennuslainsäädännön vastaavia rakenteita. Viranomaistahoksi muodostui tällöin kuntakeskeinen malli. Tosin, kuten rakennuslainsäädännössäkin, viranomaiselta edellytetään maa-ainessääntelyssä ns. lakisääteisenä lupa- ja valvontaviranomaisena riippumattomuutta kunnan poliittisesta ohjauksesta. Kuntalainsäädännön muutosten seurauksena kunnalla on laaja päätösvalta sen suhteen, millä tavoin koostuva viranomaisväestö vastaa lakisääteisten riippumattomien tehtävien hoitamisesta. Maa-aineslain lupa- ja valvontaviranomaisena on kunnan määräämä elin, yleensä ympäristölautakunta. Kunnanhallituksen tehtävänä on edustaa kuntaa oikeussubjektina, joten sen toimenkuvaan riippumattomana elimenä toimiminen ei luontevasti sovi. Kunnan viranomaisen päätösvaltaa rajoitti alun perin velvollisuus alistaa lupapäätös valtion viranomaisen vahvistettavaksi, kun kysymys oli tärkeästä luonnonsuojelullisesta ratkaisusta. Vahvistusmenettelystä on sittemmin luovuttu. Sen sijaan kunnan vastaavanlaista päätöstä tehtäessä tulee nykyisin hankkia valtion ympäristöviranomaisen (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ELY) lausunto. ELY-keskuksella on myös oikeus valittaa kunnan viranomaisen päätöksestä julkisen edun perusteella.

Ympäristönsuojelulain puolella ennakkovalvontatehtävät päätösasioissa jakautuvat kunnan ja valtion viranomaisten kesken. Tästä johtuen tietyt, yleensä vähäisemmät maa-ainesten ottamista koskevat ympäristölupa-asiat kuuluvat kunnan viranomaisen toimivaltaan. Se voi olla samalla maa-aineslupaviranomainen.

3 Ennakovalvontamenettelyn pääpiirteet

Koska maa-aineslain lupajärjestelmä rakennettiin muistuttamaan rakennusoikeudellista mallia, sitä on tapana luonnehtia kunnallishallinnolliseksi, kun taas ympäristönsuojelulain ja vesilain järjestelmät edustavat mallia, johon sovelletaan yleisiä valtion hallintoa koskevia hallintomenettelysäännöksiä. Merkittäviä eroavuuksia ei sikäli ole, että myöhemmän kehityksen aikana on laajennettu sekä osallistumisoikeutta että virallisperiaatteen soveltamisalaa kaikessa ympäristöllisessä päätöksenteossa. Ero ilmenee kuitenkin muutoksenhakujärjestelmissä, erityisesti valitusoikeutta ja valituksen tutkimisen laajuutta koskevissa kysymyksissä, missä kunnallisvalitusjärjestelmän on katsottu asettavan enemmän rajoituksia muutoksenhaun laajuudelle kuin vastaavissa hallintolainkäyttövalituksen piiriin kuuluvissa järjestelmissä. Toisaalta kunnan jäsenyyteen perustuva valitusoikeus on avoin.

Niitä tilanteita varten, joissa toiminta vaatii maa-aineslain lisäksi muun lain mukaisia ennakovalvontatoimenpiteitä, ei ole olemassa menettelyjen keskinäistä suhdetta koskevia menettelytapasäännöksiä. Myöskään ei ole aina selvää, mitkä asiakysymykset tulee ratkaista missäkin yhteydessä. Edelleen on pohdittavissa, missä määrin aiemmin tehdyn ratkaisun sisältö ohjaisi tai suorastaan sitoisi myöhempiä muita päätöksiä. Nämä kysymykset tulee pääsääntöisesti voida ratkaista tulkitsemalla viranomaisten säädöskohtaisia toimivaltasäännöksiä. Vaikka viranomaisen saattaa eri lakien järjestelmässä olla sama, tämä ei tarkoita, että samat asiakysymykset tai vaatimukset voitaisiin perättäisissä menettelyissä ottaa uudelleen käsiteltäviksi. Tällainen kysymys voisi olla esimerkiksi maisema-arvojen merkityksen arvioiminen eri lakien järjestelmissä. Lähtökohtaisesti kysymys tulisi ratkaista maa-aineslain nojalla, mutta argumentaation kautta voidaan päätyä muissakin lupajärjestelmissä siihen, että maisemakysymyksellä on merkitystä luonnonsuojelun kannalta, minkä seikan arvioiminen taas voi kuulua muunkin lain soveltamisalaan. Kokonaisjärjestelmä ei siis ole sellainen, että ympäristölliset asiat tulisivat lopullisesti ja muita viranomaisia sitovalla tavalla ratkaistuiksi, vaan myöhemmät viranomaiset voivat periaatteessa ratkaista saman kysymyksen toisin. Tosin kysymyksillä usein on lupaharkinnan kannalta eri järjestelmissä erilainen ominaispaino: melu saattaa maa-ainesasiassa olla ottamistapaa ja -paikkaa koskeva hallittavissa oleva kysymys, kun taas ympäristölupaharkinnassa sen merkitys voi olla keskeinen koko toiminnan arvioinnin kannalta. Toisin sanoen ympäristölupa on periaatteessa ennemmin evättävissä kuin maa-aineslupa saman harkintaperusteen pohjalta.

Maa-ainelain yksityiskohtainen tarkastelu

Soveltamisalan yleissäännöt

Maa-ainelakia sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi. Tietyt maa-ainesten ottamistilanteet on rajattu lain soveltamisalan piiristä kuuluen maa- ja vesirakentamisen sekä kaivostoiminnan sääntelyn piiriin (MAL 1 §). Maa-aineslupaa ei tarvita murskaustoimintaa varten, jos maa-aines tuodaan muualta käsiteltäväksi, vaan maa-aineslupan tehtävänä on ohjata sijaintipaikalla tapahtuvaa maa-ainesten irrottamista.

Lainmuutoksella vuonna 1997 lain tavoitteeksi on asetettu, että ainesten ottaminen tapahtuu ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla tavalla. Tässä kohdin kysymys ei varsinaisesti ole soveltamisalan määrittämisestä, vaikka kestävä kehityksen tavoite on usean muunkin ympäristösäädöksen tavoitteena. Kestävyyttä voidaan tarkastella eri näkökulmista riippuen siitä, minkä lain piiriin kuuluvasta tarkastelusta on kysymys. Maa-aineslaissa ei käytetä luonnonvaraoikeudellisesti perinteisen kestävä käytön, vaan poliittisväritteisen kestävä kehityksen käsitettä. Tämä merkitsee, että tarkastelussa ei ainoastaan ympäristöllis-ekologisella, vaan myös taloudellis-sosiaalisella kehityksellä voi olla merkitystä. Eri asia on, kuuluuko näiden kehityspainotteisten seikkojen arviointi lainkaan maa-ainelain viranomaisen toimivaltaan, koska laissa on määritelty maa-ainestoiminnan edellytykset painotukseltaan luonnonsuojelullis- ja maankäytöllisiksi. Käytännössä tavoitemäärittäminen merkitsee näyttäytyneenä, että lupamääräyksiä toimintaa pyritään ohjaamaan niin, että ottaminen on taloudellista ja että syntyvä jätemaa-aines on jälkihoidossa käytettävissä hyväksi.

Soveltamisalanmäärittäminen kannalta ongelmallinen ei ole niinkään itse maa-aineksen käsite, vaan maa-ainestoiminnan tarkoitus eli se, että maa-ainesta otetaan pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi. Kuljetustoiminnan, varastoinnin ja jalostamisen edellytykset ovat osa ympäristöllistä sijaintipaikan harkintaa, ja jos kysymys on ympäristön pilaantumista aiheuttavasta toiminnasta, nämä ulottuvuudet kuuluvat ympäristönsuojelulain alaan. Pohjavesialueella tapahtuva maa-ainesten ottaminen on osaltaan vesilain sääntelyn piirissä. Kuten tuonnempana nähdään, normistot ovat rinnakkaisesti kilpailemassa siitä, missä yhteydessä ympäristövaikutuksia näiden tarkoituksellisuuden osalta arvioidaan. Se missä määrin harkintatilanteita voitaisiin vastedes koordinoita, on kysymys, jota ei tulisi jättää yksinomaan käytännön varaan, koska kysymys on viranomaistoimivallan rajoista.

Ympäristönsuojelulain järjestelmässä maa-ainesten ottaminen on hankkeena sääntönmukaisen ympäristön pilaantumista koskevan arvioinnin kohteena kuuluen siten vaikutuksiltaan YSL 3 §:n viitekehykseen. Siten esimerkiksi sellaiseen maa-ainesten ottamiseen, joka johtaisi maaperän tai pohjaveden pilaantumiseen, sovelletaan näitä koskevia kieltoja riippumatta maa-ainelain nojalla mahdollisesti saadusta hyväksynnästä. Kysymys on tulevan sääntelykehityksen kannalta siitä, tulisiko lainsäädännöllisesti voida siirtää tätä tarkastelua jossain määrin maa-ainelain yhteyteen. Lienee kuitenkin niin, että maa-aineslupan nojallakaan ei ole mahdollista poistaa ehdottomien pilaamiskieltojen kuten ei myöskään luonnonsuojelulaista johtuvien kieltojen ns. ulkoista vaikutusta maa-aineslupaharkintaan. Maa-ainesviranomaisen on toimintaa salliessaan arvioitava myös lain ulkoisten pilaamiskieltojen merkitys, joten samaa seikkaa tarkastellaan useassa eri säädöskontekstissa ja valvontatoimissa.

Ympäristönsuojelulain ennakkovalvontajärjestelmässä eräät maa-aineshankkeet ovat lupajärjestelmän piirissä, minkä lisäksi tietyistä toimista on mahdollista antaa valtioneuvoston asetuksella yleisiä määräyksiä. Lupajärjestelmä kohdistuu maa-

ainesten ottamiseen pääasiassa kahdessa yhteydessä, ensinnäkin itse louhintatoiminnan sijoittamiskysymyksenä, toiseksi ottamisen muiden pilaantumisvaikutusten sääntelynä. Ensin mainitussa suhteessa ympäristölupaa vaatii ”maaperän aineiden otto”- nimikkeeseen alla kivenlouhinta tai muu maanrakennustoiminta, jossa kiviainesta käsitellään vähintään 50 päivää vuodessa (YSA 1 § 7c). Luvan vaatii myös tietyille ajalle sijoitettava, toiminta-ajaltaan yhtä pitkäkestoinen murskaamo. Lupa tarvitaan kokoon katsomatta näille toiminnoille, jos ne sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella. Pohjaveden pilaumisriski synnyttää niin ikään sijoituspaikkaan katsomatta ympäristöluvan tarpeen.

”Työnjako” maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain välillä on historialliselta taustaltaan sellainen, että itse luonnonvaran määrälliseen sääntelyyn ei puututa ympäristöluvalla. Maa-ainesmäärällä ei siten ole itsenäistä merkitystä arvioitaessa ympäristönsuojelulain soveltamisedellytyksenä olevaa ympäristön pilaantumisen käsitettä. Huomattavakin ottamismäärä saattaa olla sellainen, ettei pilaantumista aiheudu. Toisaalta maa-ainesten käsittelyyn, perustui se paikan päällä otettuun tai sinne kuljetettuun maa-ainekseen, kuuluu ympäristönsuojelulain alaisuuteen, kun pilaantumisvaikutukset (melu, pöly, pohjavesivaikutus, päästöt vesiin) ovat mahdollisia. Ympäristöluvan tarve on siten sidoksissa oletukseen, että YSA 1 §:n tarkoittamissa hankkeissa aiheutuu ympäristön pilaantumista, useimmiten melua. Jos louhinnasta ei aiheudu ympäristön pilaantumista, siihen ei tulisi kohdentaa erityisiä lupamääräyksiä siinäkään tapauksessa, että ympäristölupa olisi hankkeen laajuuden perusteella tarpeen. Oikeuskäytännön nojalla kuitenkin aineiden ”ottamiseen” luetaan myös usein kuljettamisesta ja varastoimisesta aiheutuvat ympäristövaikutukset, vaikka ne eivät suoranaisesti sisälly YSA 1 §:n tunnusmerkistöihin. Ympäristölupa voi nimittäin olla tarpeen myös tapauskohtaisen harkinnan eli YSL 28 §:n 2 momentin nojalla. Tällainen peruste on naapurille koituva kohtuuton rasitus.

Valtioneuvoston asetuksella ympäristönsuojelulain nojalla annettavissa olevat yleiset määräykset koskevat ja voivat koskea lähinnä vain pilaantumisvaikutuksia, ei muulla perusteella itse maa-ainesten ottamista. Niinpä kotitarveotto, joka maa-aineslain mukaan on sallittu ilman lupaa, ei voi olla valtioneuvoston asetuksen kohteena, ellei kysymys ole samalla ympäristön pilaantumista aiheuttavasta louhinta- tai muusta käsittelytoiminnasta. Valtioneuvoston asetustoimivalta ei yllä maa-aineslain puolelle esimerkiksi ottamispaikan sijaintia tai ottamisen määrää koskevista seikoista, ellei näillä ole merkitystä pilaantumisen kannalta. Tämän lain nojalla ei vastaavanlaista toimintaa ohjaavaa asetuksenantovaltaa ole.

Havaitaan siis, että tiettyä päällekkäisyyttä ja rinnakkaisuutta on niissä järjestelmissä, jotka koskevat maa-ainesten ottamiseen liittyviä luonnonsuojelullisia ja ympäristönsuojelullisia vaikutuksia. Vastaavanlaista päällekkäisyyttä saattaa esiintyä myös muiden ennakkovalvontamuotojen osalta, kun ne koskevat mainitunlaisia päätöksenteon ulottuvuuksia.

3.1.2

Soveltamisalan poissuljennat

MAL 2 §:ssa luetellaan eräitä maa-ainesten ottamisen tilanteita, joihin lain järjestelmää ei sovelleta. Vastaavanlaista poissuljennaa ei ole suhteessa ympäristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain järjestelmiin. Vesilain osalta poissuljenta on osittainen. Poissuljenta koskee tilanteita, joissa muu, yleensä rakentamista tarkoittava hanke vaatii pohjatyönä maa-aineksen poistamista tai siirtämistä. Esimerkiksi talon- ja tierakennushankkeiden osalta poissuljenta on sillä tavoin ehdoton, että jos muutoin maa-aineslainsäädännöstä johtuisi este ottamiselle, este poistuu, kun kohteeseen saadaan lupa rakentaa. Voimassa olevassa sääntelyssä ei enää luetella kysymykseen tulevia rakentamislupia, mutta aikaisemmin maa-ainesasetukseen sisältyi luettelo

keskeisimmistä luvista ja suunnitelmista. On arvioitu, että oikeuskäytäntö ohjaa riittävästi näiden lupien ja suunnitelmien tunnistamista. Maa-ainesharkinnalla ei siten ole varsinaista asemaa rakentamisen ennakkovalvonnassa tai sitä koskevassa maankäytön suunnittelussa. Poissuljennan mahdollistamaa maa-aineslainsäädännön soveltamisen kiertämistä ei liene käytännössä juurikaan havaittu. Poissuljenta on toisaalta eräs tapa rajoittaa päällekkäisiä lupamenettelyjä, mutta varmistuksena tulisi aina olla se, että kokonaisuuden arviointi eli vaatimus maisema-arvojen riittävästä turvaamisesta ei sen takia menetä merkitystään. Oikeuskäytännössä on todettu, että rakennuslupan asemaa on tuossa relaatiossa tulkittava suppeasti.

Asiassa *KHO 19.6.2007 taltio 1632* rakennustarkastaja oli antanut yhtiölle rakennuslupan rakennusjätteen käsittelypisteen rakentamiseen. Hanketta varten tuli louhittavaksi 200 000 kuutiometriä kalliota sekä louhitun kiven paikan päällä suoritetusta murskaamisesta. Toiminta tuli naapureiden tietoon tehdyn meluilmoituksen perusteella. Hanketta varten oli haettu toimenpidelupaa, jonka rakennustarkastaja oli muuntanut rakennusluvaksi. Rakennustarkastaja katsoi, että erillistä maa-aineslupaa ei tarvittu. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireille saatettu purkuhakemus hyväksyttiin. Perusteluissa todettiin, että maa-aineslain poissuljentasäännös koskee tilanteita, joissa hankkeen viranomaisvalvonnan tarve perustuu pääasiallisesti maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteisiin. Kun otettiin huomioon suunnitellun jätteenkäsittelyalueen koko ja toiminnan laatu sekä suunnitellusta louhinnasta ja louhintamurskeen hyödyntämisestä saatu selvitys, louhinnan ei voitu katsoa olevan jätteenkäsittelyhankkeeseen nähden toissijaista. Suunniteltu jätteenkäsittelyalue ei myöskään ollut rakennus.

3.2

Luvanvaraisuus ja luvan hakeminen

3.2.1

Luvanvaraisuus

Maa-ainesten ottaminen on pääsääntöisesti luvanvaraista. Vain kotitarvekäyttö on sallittu ilman viranomaisen lupaa. Tällä tarkoitetaan käyttöä, joka tapahtuu omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen. Käytön tulee liittyä kiinteistön rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon. Kotitarvekäytön soveltamisalaa on lain voimassaoloaikana tiukennettu ja sitä on tulkittava suppeasti. Kotitarvekäyttöä ei ole maa-ainesten ottaminen omaltakaan alueelta, ellei se liity mainittuihin omakohtaisiin käyttötarpeisiin.

Se mitä seikkoja lupavalvonnassa tulee tarkastelun piiriin, määräytyy pitkälti lupahakemuksen ja siihen liitettävän selvitysaineiston perusteella. Tässä suhteessa lupaharkinta korreloi vaadittavan selvitysaineiston kanssa. Maa-ainesasioissa erityisvaatimuksena on ottamissuunnitelma, jonka tulee sisältää laissa säädetyt tiedot.

Maa-ainesasetuksessa (MAA, valtioneuvoston asetus maa-ainesten ottamisesta 926/2005) on säännökset luvan hakemisesta. Vaatimukset ovat jaettavissa muodollis-informatiivisiin ja aineellisiin. Ensin mainitut seikat koskevat hakemuksen jättämistapaa ja hakijan henkilökohtaisia tietoja. Aineelliset vaatimukset koskevat itse ottamisaluetta, sen määrittystä sekä ottamistoiminnan yleisiä olosuhteita. Muodollisena vaatimuksena on, että kirjallinen hakemus jätetään kaksin kappalein, ellei erityisesti muuta edellytetä, ja ottamissuunnitelma neljänä kappaleena. Hakijan osalta tulee antaa yhteystiedot sekä ottamisalueen sijaintipaikka- ja kiinteistötiedot. Ellei erillistä ottamissuunnitelmaa ole tarpeen esittää, hakemuksesta tulee ilmetä ainakin seuraavat toiminnalliset tiedot:

- 1) ajan tasalla oleva yleiskartta ja mittakaavaltaan vähintään 1:20 000 kartta, josta ilmenevät ottamisalueen sijainti ja rajat sekä ottamisalueen sisältävään kiinteistöön rajoittuvat kiinteistöt;
- 2) ottamisalueen ja sen ympäristön kaavoitustilanne;
- 3) pohjaveden pinnan ylin korkeustaso; sekä
- 4) selvitys otettavan maa-aineksen laadusta ja kokonaismäärästä, käyttötarkoituksesta, vuotuisesta ottamismäärästä, ottamisalueen rajauksesta ja pinta-alasta, kaivausten ja leikkausten syvyydestä ja muodosta sekä ottamisajasta.

3.2.2

Hakemuskompetenssi

Hakemuksessa on annettava selvitys hakijan hallinto-oikeudesta ottamispaikkaan tai maanomistajan antama kirjallinen suostumus luvan hakemiseen Oikeus maa-ainesten ottamiseen on lähtökohtaisesti alueen omistajalla tai haltijalla, mutta se voidaan sopia sopia perusteella tai myös viranomais määräyksen nojalla antaa muulle taholle. Jos muu kuin maanomistaja on hakijana, tämän tulee esittää omistajan kirjallinen suostumus tai muu selvitys ottamisoikeudestaan. Toiselta saatu ottamisoikeus saattaa olla määrällisesti tai alueeltaan rajattu, mikä seikka on lupaa myönnettäessä otettava huomioon, koska hakijan oikeus on johdannainen. Yhteisalueiden osalta lähtökohta on sama, mutta osakkaiden itsenäisestä käyttövallasta johtuu eräitä täsmennyksiä. Maanvuokralaisen ottamistoiminnasta, joka ylittää kotitarveottamisen eli muodostuu luvanvaraiseksi, tulee esittää maanomistajan suostumus, ellei kysymys ole ottamisen sisältävästä rakennus- tai muusta oikeudesta.

Koska maa-aineslain järjestelmässä ei perusteta oikeuksia maa-aineksiin, vaan ainoastaan määritellään ottamisen edellytykset, on katsottu, että samalle alueelle voidaan antaa lupa erikseen eri toimijoille (*KHO 1990 A II 80*). Maanomistajan ohella ottamisoikeus saatetaan myöntää esimerkiksi maantiesuunnitelmassa osoitetulle tienpitäjälle. Maa-aineksen poistamiseen tiealueelta ei vaadita erikseen maa-aineslupaa, mutta lupa vaaditaan muilta suunnitelmaan sisältyviltä alueilta, esimerkiksi liitännäisalueilta. Vesilupa voi olla tarpeen myös maantiealueelta poistettavan maa-aineksen osalta.

3.3

Ottamisympäristön kuvaus

Aineelliset seikat ovat jaettavissa ottamisympäristöä ja ottamistoimintaa koskeviin seikkoihin. Ottamisympäristön osalta hakemukseen tulee liittää ajan tasalla oleva yleiskartta ja mittakaavaltaan vähintään 1:20 000 kartta, josta ilmenevät ottamisalueen sijainti ja rajat sekä ottamisalueen sisältävään kiinteistöön rajoittuvat kiinteistöt. Lisäksi tulee antaa selvitys alueen kaavoitustilanteesta sekä pohjaveden pinnan ylimmästä korkeustasosta. Hakemuksessa tulee ilmetä otettavan maa-aineksen laatu ja kokonaismäärä, käyttötarkoitus, vuotuinen ottamismäärä, ottamisalueen rajausta ja pinta-ala, kaivausten ja leikkausten syvyys ja muoto sekä ottamisajalla on tietty yhteys ympäristöluvan tarpeellisuuteen.

Ottamistoiminnan laajuudesta ja ympäristövaikutuksista riippuen hanke saattaa edellyttää ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimista. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) tarpeellisuus määräytyy tätä koskevan lain perusteella (YVAL, 468/1994). Arviointiselostus tulee liittää hakemukseen. Vastaava koskee ympäristövaikutusten arviointia, jota edellytetään Natura 2000 verkoston perusteella luonnonsuojelulain nojalla (LSL 65 §).

Maa-aineslain nojalla ei ratkaista kiven erillään louhimisesta tapahtuvan murskaamisen ympäristöllisiä edellytyksiä, Koska kuitenkin maa-aineksen jatkokäsittelyllä paikan päällä suoritettuna tai muualle kuljetettuna saattaa olla merkitystä ottamisalueen sopivuuden arvioinnin kannalta, lupaviranomainen voi edellyttää, että lupahakemukseen liitetään alustava suunnitelma kivenmurskaamon sijoittamisesta ja toiminnasta alueella. Jos ottaminen vaatii ympäristöluvan, lupajärjestelmien edellyttämät selvitysaineistot ja lupaharkinnan elementit ovat osin päällekkäisiä.

3.4

Ottamissuunnitelma ja ympäristövaikutusten arviointi

Pääsääntöisesti lupahakemukseen tulee liittää ottamissuunnitelma, jossa esitetään aineiden ottaminen ja ympäristön hoitaminen sekä mahdollisuuksien mukaan alueen myöhempi käyttötapa. Ottamissuunnitelmaa ei kuitenkaan vaadita, jos hanke laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan on vähäinen. Tätä vähäisyyden kriteeriä ei ole säädetasolla täsmennetty. Jos suunnitelmaa ei ole vaadittu, asianosaiset voivat silti vaatia sen esittämistä sillä perusteella, että vaikutukset eivät todennäköisesti tulisi olemaan vähäisiä. Suunnitelman tarkastelussa tulee selvittää riittävässä määrin vallitsevat luonnonolosuhteet, aineiden määrä ja laatu sekä hankkeen vaikutukset ympäristöön ja luonnonolosuhteisiin. Juuri vaikutusten vaikea ennakoitavuus puoltaa rajatapauksessa suunnitelman vaatimista. Jos hanketta varten on pidetty ympäristövaikutusten arviointimenettely, siinä syntyneet arviot ja selvitykset tulisi pyrkiä ottamaan huomioon ottamissuunnitelman laatimisessa, vaikka ajallisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelystä vastaavan viranomaisen lausunto saattaa valmistua vasta ottamissuunnitelman jättämisen jälkeen. Tässä yhteydessä on mainittava kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman esittämisvelvollisuutta koskeva sääntely, joka yhteisöoikeuden vaatimuksesta lisättiin lakiin vuonna 2008. Tämä suunnitelma tulee esittää maa-aineslupa-asiassa ainoastaan, jos kaivannaisjätteen syntymisen vuoksi ei vaadita ympäristölupaa.

Ympäristövaikutusten arviointiselostus on liitettävä maa-aineslupahakemukseen, silloin kun se on tarpeen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVAL) mukaisesti. Lain taustalla on ympäristövaikutusten arviointia koskeva Euroopan yhteisön direktiivi (85/337/ETY). Siltä osin kuin selostukseen sisältyy sovellettavan lain säännösten soveltamiseksi tarpeelliset tiedot ympäristövaikutuksista, ei samaa selvitystä vaadita hakemusasiakirjoissa uudestaan.

Direktiivin 2 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat huolehtia siitä, että yhdellä menettelyllä täytetään päästölupien yhtenäiskäsittelyä koskevan direktiivin (IPPC, 96/61/EY, muutettu 2008/1/EY) vaatimukset. Direktiivi koskee pääasiallisesti päästöjä aiheuttavia toimintoja. Ensisijaisen tarkastelun kohteena ovat maa-ainesten käsittelyyn liittyvät teolliset ja muut toiminnot (liite 1, kohta 3 Mineraaliteollisuus). Yhdentämistavoitteen vaatimuksesta seuraa, että arviointimenettely riittää yhtä toimintaa varten kerran tehtynä, vaikka yhtenäismenettelyssä osalliset päätökset olisivat kansallisesti erillisiä. Suomessa lupamenettelyt ovat edelleen sektoroituja siten, että arvioinnin vaikutus ei rajoitu pelkästään niihin lupiin, jotka sisältyvät nykyiseen yhdennettyyn ympäristölupaan. Arviointimenettelyä vaativia muita lupia on maa-aineslupa, jolla ei ole yhtenäiskäsittelyvaatimusta kansallisen ympäristöluvan kanssa. YVA-direktiivin soveltamisala on näin laajempi kuin IPPC-direktiivin kattamat lupajärjestelmät. Direktiivin ensimmäisen liitteen mukaan arviointi on tarpeen, kun kysymyksessä on asbestin louhinta tai kivilouhos tai avokaivos, jonka pinta-ala on yli 25 hehtaaria. Malmin sulattaminen ja rikastaminen ovat eri perusteella arviointivelvollisuuden piirissä, mutta nämä kysymykset kuuluvat Suomessa ympäristöluvan

piiriin. Kansallisesti arviointivelvollisuus on kirjoitettu yksityiskohtaisemmin (VNA ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 713/2006 6 § 2 kohta):

- a) metallimalmien tai muiden kaivoskivennäisten louhinta, rikastaminen ja käsittely, kun irrotettavan aineksen kokonaismäärä on vähintään 550 000 tonnia vuodessa tai avokaivokset, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria;
- b) kiven, soran tai hiekan otto, kun louhinta- tai kaivualueen pinta-ala on yli 25 hehtaaria tai otettava ainesmäärä vähintään 200 000 kiintokuutiometriä vuodessa;
- c) asbestin louhinta tai laitokset, jotka käsittelevät ja muuntavat asbestia tai asbestia sisältäviä tuotteita; sekä
- d) uraanin louhinta, rikastaminen ja käsittely lukuun ottamatta koelouhintaa, koe-rikastamista ja muuta vastaavaa käsittelyä.

Kun maa-ainesten ottaminen edellyttää arviointimenettelyn suorittamista, arviointiselostuksessa tulevat tarkasteluun etupäässä maisemalliset ja luonnonsuojelulliset seikat. Päästökysymykset ovat liitännäisiä ja merkityksellisiä lähinnä silloin, kun pöly tai melu on ottamiseen liittyvä välttämätön seuraus, joka puolestaan voi muodostua MAL 3 §:ssä säädettyjen edellytysten kannalta toiminnan esteeksi. Sitä vastoin maa-ainesten teolliseen jatkokäsittelyyn liittyvät ympäristövaikutukset eivät pääsääntöisesti tule maa-aineslupamenettelyssä tarkasteltaviksi.

Ottamissuunnitelmaa koskeva maa-aineslain vaatimus on vanhempaa perua kuin ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimisvelvollisuus. Selvitykset ovat osittain päällekkäisiä ympäristöllisten olosuhteiden ja hankkeesta aiheutuvien ympäristövaikutusten osalta. Ottamissuunnitelmaa ei esitetä ympäristölupa-asian yhteydessä. Ottamissuunnitelman ensisijaisena tehtävänä on osoittaa maa-ainesten ottamisen teknis-maastolliset ratkaisut käyttäen apuna selostusta ja sitä täydentäviä karttoja ja piirroksia. Ottamissuunnitelmaan tulee liittää suunnitelmakartat ja leikkauspiirroksset, joista ilmenevät ottamisalueen nykytilanne ja tuleva lopputilanne sekä ottamistoiminnan eteneminen ja mahdollinen vaiheistus. Ottamissuunnitelman tehtävänä on lisäksi osoittaa ne maa-aineslain mukaan lupapäätökseen liittyvät vaatimukset ja tekniset toimenpiteet, jotka tarpeen mukaan annetaan luvassa lupamääräyksinä.

Ottamissuunnitelmaan kuuluva selostus sisältää lisäksi tarvittavassa laajuudessa seuraavat asiat:

- 1) ottamiseen ja siihen liittyviin toimintoihin tarvittavan alueen kuvaus, ottamiseen liittyvän liikenteen järjestäminen, ottamistoiminnassa käytettävät koneet, laitteet ja niiden sijoitus sekä polttoaineiden varastointi ja tankkauspaikat, aineksen vesiseulontalaitokset sekä alustava selvitys sivukiven määrästä ja loppusijoituspaikasta;
- 2) selvitys ottamisalueen ja sen ympäristön pohjavesiolosuhteista ja pohjaveden havaintopaikoista sekä tiedot alueen läheisyydessä sijaitsevista talousvesikäivoista, pohjavedenottoamoista ja niiden mahdollisista suojavyöhykkeistä ja suoja-alueääräyksistä;
- 3) meren tai vesistön rantavyöhykkeelle sijoittuvan ottamisalueen osalta perustelut sijoittaa toiminta rantavyöhykkeelle sekä selvitys ottotoiminnan vaikutuksista rantaluontoon ja -maisemaan;
- 4) selvitys ympäristöhaittojen vähentämiseksi suunnitelluista toimenpiteistä, arvio toimintaan liittyvistä riskeistä, onnettomuuksien estämiseksi suunnitelluista toimista sekä suunnitelma toiminnan ympäristövaikutusten tarkkailusta; sekä
- 5) ottamisalueen jälkihoito ja arvio jälkihoitokustannuksista ja, mikäli mahdollista, alueen myöhempi käyttö.

Maa-aineslupamenettelyn pääpiirteet

Osallistumisperiaate

Lupa-asiasta tiedottaminen ja asianosaisten kuuleminen ovat lupamenettelyssä keskeinen muotovaatimus. Menettelyn käynnistäminen edellyttää, että viranomaiselle on toimitettu kaikki asiakirjat ja selvitykset, jotka ovat tarpeen asian käsittelemiseksi, erityisesti päätöksentekoa varten. Koska menettelyssä pakollisena vaiheena on asianosaiskuuleminen, jo tässä yhteydessä kaiken sen aineiston tulee olla käsillä, johon päätöksenteko aikoinaan tulee perustumaan. Kuulemisen jälkeen hankittava tai syntyvä aineisto on vastaavasti saatettava täydentävän kuulemisen kohteeksi. Hankkeen kannalta merkittäviä asiakirjoja ja tietoja ovat muun ohella hakemuksen ja ottamissuunnitelman pääkohdat sekä niihin sisältyvät naapureiden ja ympäristön kannalta keskeiset tiedot (MAL 13.2 §).

Maa-aineslupaa koskevan hakemuksen johdosta on kuulutettava kunnan ilmoitustaululla 30 päivän ajan. Tämän ohella kunnan on varattava ottamisalueen sisältävään kiinteistöön rajoittuvien kiinteistöjen ja muiden alueiden omistajille ja haltijoille tilaisuus tulla kuulluiksi, paitsi milloin se on 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. Kuulemisesta ja ilmoituksista aiheutuneet kulut kuuluvat luvan hakijan maksettaviksi. Luvan hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai eräät heistä ovat tietoisia hankkeen kannalta merkittävistä asiakirjoista ja tiedoista sekä selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Siltä osin kuin hakija ei ole esittänyt riittävää selvitystä naapurien kuulemisesta, on kunnan järjestettävä kuuleminen. Jos luvan hakijan on toimittanut naapureiden kuulemisen, hänen tulee lupaviranomaiselle antamassaan selvityksessä ilmoittaa kuulemisen ajankohta ja paikka, tahot, joita on kuultu ja heidän mahdollinen kantansa asiaan sekä kuulemisessa käytetyt asiakirjat ja tiedot.

Asiantuntijaviranomaisen käyttö ja lausunnot

Maa-aineslain säätämisestä alkaen on pidetty tärkeänä, että lupaviranomainen ottaa huomioon eri sektoreiden, erityisesti luonnonsuojeluviranomaisten hakemusta koskevat lausunnot ja selvitykset. Lupaviranomaisella on myös omakohtainen asian selvittämisvelvollisuus siten kuin viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta säädetään hallintolain (434/2003) 6 luvussa.

Lausuntojen hankkiminen on osittain pakollista, mutta lausunnon sisällön vaikutus hankkeen sallittavuuteen on suhteellinen, koska luvan epäämisen perusteet määräytyvät lain säännösten eivätkä viranomaislausunnon perusteella. Lausuntojen tehtävänä on siten ensisijaisesti tuottaa lupaviranomaiselle tietoa toiminnan sallittavuuteen vaikuttavista tosiasioista. Lausunto rinnastuu siten esimerkiksi ympäristövaikutusten selvittämisessä hankittaviin viranomaislausuntoihin. Asiantuntijaviranomaisen on pääsääntöisesti ELY-keskus, jolle kuuluu valvontavastuu ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu- ja vesiasioissa.

Eräissä tapauksissa lupaviranomaisen on aina hankittava ELY-keskuksen lausunto (MAL 7 §). Näin on laita milloin:

- 1) alueella on valtakunnallista tai muutoin huomattavaa merkitystä luonnonsuojelun kannalta;
- 2) alueella on merkitystä vesien suojelun kannalta; tai
- 3) ainesten ottaminen vaikuttaa välittömästi toisen kunnan alueeseen.

Harkinnanvaraisten lausuntojen pyytämisestä säädetään asetuksessa (MAA 4 §). Lausunto tulee pyytää:

- 1) toiselta kunnalta, jos ainesten ottaminen saattaa aiheuttaa MAL 3 §:ssä tarkoitettuja seurauksia tai jos sitä muusta syystä on pidettävä tarpeellisenä;
- 2) maakuntakaavoitusta hoitavalta kuntayhtymältä, jos lupahakemuksen tarkoitamalla alueella on huomattavaa merkitystä maakuntakaavoituksen kannalta;
- 3) muulta kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettulta viranomaiselta, jos se on asian käsitelyssä tarpeen.

Pyydetty lausunto on annettava kahden kuukauden kuluessa lausuntopyynnön saapumisesta. Jollei lausuntoa ole määrääjässä annettu, asia voidaan ratkaista ilman kyseistä lausuntoa.

KHO 24.8.2001 taltio 1929: Asiassa oli kysymys jatkoajan myöntämisestä 70 000 kuutiometrin soramäärän ottamiseen kolmen hehtaarin suuruiselta ottamisalueelta, (MAL 10.3 §). Jatkolupa-asia voidaan ratkaista hankkimatta MAL 7 §:ssä edellytettyä lausuntoa. Hallinto-oikeus katsoi, että alkuperäisen, vuonna 1993 annetun luvan jälkeen oli tullut voimaan ottamisalueen maankäyttöön ja ottamistoimintaan vaikuttavia säännöksiä ja määräyksiä, joiden vuoksi oli tarpeen hankkia MAL 7 §:ssä tarkoitettua lausuntoa. Jatkolupahakemuksista koskevien MAL 3 §:ssä säädettyjen lupaedellytysten selvittäminen edellytti lausuntojen hankkimista. Luvansaaja kiisti olosuhteiden muutoksen ja katsoi, että asia olisi voitu selvittää, jos asiassa olisi käyty paikan päällä. Valituksenalainen päätös kumottiin ja asia palautettiin uudelleen käsiteltäväksi. KHO pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen. – Asiassa oli kysymys myös siitä, oliko kysymys toiminnan jatkamisesta, kun ottamisesta ei ollut aloitettu alkuperäisen luvan voimassaoloaikana. Lopputulokseen tämä seikka ei kuitenkaan vaikuttanut, koska jatkamisasiassakin lausunto voidaan tarpeellisuusperusteella edellyttää hankittavaksi.

3.6

Maa-ainestuluvan myöntämisen edellytykset

3.6.1

Ottamisen rajoitukset

Luvan myöntämisessä noudatetaan luonnonvarasääntelylle ominaista periaatetta, että lupa on evättävissä vain laissa osoitetuilla perusteilla, muissa tapauksissa se on myönnettävä. Tosin myönteisen päätöksen muotoilussa saatetaan käyttää erilaisia perusteita, jotka ovat tarpeen vältettävissä olevien haittojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi taikka vaikutusten hallitsemiseksi.

Koko järjestelmän kannalta keskeisenä sisällöllisenä edellytyksenä on, että MAL 3 §:n yleiset ja kaavoitukselliset vaatimukset täyttyvät (MAL 6 §). Kuten todettiin, lupa aineiden ottamiseen on myönnettävä, jos asianmukainen ottamissuunnitelma on esitetty eikä ottaminen tai sen järjestely ole ristiriidassa lain 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa. Asiaa harkittaessa on otettava huomioon myös lupamääräysten vaikutus. Alueella, jolla on voimassa toimenpiderajoitus yleiskaavan tai asemakaavan laatimista tai muuttamista varten, lupa voidaan myöntää, jollei ottaminen tuota huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle tai muuttamiselle, turmele kaupunki- tai

maisemakuvaa eikä muutenkaan ole ristiriidassa MAL 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa. Jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, päätöksestä on käytävä ilmi, miten mainitun lain mukainen arviointi on otettu huomioon.

Luvan edellytykset on tapana jakaa *varsinaisiin edellytyksiin*, joiden täyttymisestä riippuu, voidaanko lupa ylipäänsä antaa, ja *toiminnallisiin edellytyksiin*, joiden avulla ohjataan toiminnan sijoittumista ja vahinkojen ehkäisemistä. Ensin mainitut edellytykset ovat seuraavat (MAL 3.1-3 §). Maa-aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu:

- 1) kauniin maisemakuvan turmeltumista;
- 2) luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista;
- 3) huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa; tai
- 4) tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantuminen, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa.

Kohtien 1–3 harkinnan sisältöä on tulkittu runsaasti oikeuskäytännössä. Lain keskeisenä tehtävänä on suojella arvokkaita harjuja ja harjumaisemia, joita on inventoitu valtakunnallisesti harjijensuojeluohjelmassa. Koska tällä ohjelmalla ns. vanhana luonnonsuojeluohjelmana ei ole suoraa ohjausvaikutusta päätöksentekoon, siihen ei voi oikeudellisesti vedota luvan epäämisperusteena, mutta siitä johdettavissa oleva tietosisältö vaikuttaa esimerkiksi maisemakuvan kauneuden arviointiin tai luonnonesiintymien säilyttämistarpeeseen. Välillisesti harjijensuojeluohjelma saattaa vaikuttaa toista kautta, kun se otetaan huomioon maakunta- ja yleiskaavoituksessa. Muutoin harkintaperusteet ovat pääosin paikallisia siten, että kauneus- ja maisemiarvot suhteutetaan paikkakunnan tai seudun oloihin. Jokin maisema tai harjanne saattaa olla tietyllä alueella tavanomainen ja siten vähemmän arvokas kuin toisaalla harvinaisena ilmenevä samanlainen esiintymä (*KHO 1983 A II 126–127, KHO 1986 A II 98, KHO 1998:83*). Juuri tapauskohtaiset eroavuudet aiheuttavat sen, että valtakunnallisesti yhteneväisiä harkintaperusteita on vaikea määrittää.

Mainittu 4-kohta on merkityksellinen sikäli, että se synnyttää eräissä tilanteissa tarpeen hankkia maa-ainesluvan lisäksi vesilain mukainen lupa. Tämän edellytyksiä arvioitaessa muutkin kuin edellä mainitut seikat voivat olla merkityksellisiä. Esimerkiksi pohjavedenottamon suoja-alueääräykset saattavat asettaa rajoituksia vesiluvan antamiselle ja siten maa-ainesten ottamiselle. Mikäli maa-ainesluvan ja vesiluvan määräykset esimerkiksi ottamissyvyyden osalta ovat erilaiset, toimijan on noudatettava tiukinta vaatimustasoa. Kummankin luvan harkinnassa on otettava huomioon ympäristönsuojelulaista johtuvat maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellot (YSL 7–8 §)

3.6.2

Kaavaedellytys

Kaavaedellytyksen mukaan sellaisella alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Tämän lisäksi myös kaavan laatimis- tai muuttamisvaiheessa voimassa oleva toimienpiderajoitus saattaa estää luvan myöntämisen, jos ottaminen aiheuttaisi huomattavaa haittaa kaavoitukselle tai turmelisi kaupunki- tai maisemakuvaa.

Rannansuojeluedellytyksen mukaan maa-aineksia ei saa ilman erityistä syytä ottaa meren tai vesistön rantavyöhykkeellä, ellei aluetta ole asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu tätä tarkoitusta varten. Kuten toisaalla esitetään,

oikeuskäytäntö vaihtelee sen mukaan, merkitseekö ottamismarkinnan puuttuminen kaavasta sitä, että kaava-alueelle ei saa lainkaan myöntää lupaa aineiden ottamiseen vai voidaanko ottaminen sallia muunlaisen kaavamerkinnän (esim. MM) kohteessa, jos tämän varauksen toteutuminen ei vaikeudu. Kaavanvastaisuuden on katsottu voivan muodostua siitä, että ottamisen synnyttämä maakerroksen ohentuminen vaikeuttaa alueen ottamista kaavan mukaiseen teollisuuskäyttöön pohjavesimuodostuman suojaamiselle syntyvien vaikeuksien vuoksi. Kaavanvastaisuutta saattaa aiheutua myös siitä, että muusta toiminnasta aiheutuvien ympäristöhaittojen hallinta vaikeutuu. Oletettavaa on, että seuraavan ratkaisun todellinen perustelutausta viittaa siihen, että lupaa ei myönnetty, kun maa-ainesten ottamista ei nimenomaisesti ollut kaavassa sallittu (*vrt. KHO 3.6.2004 taltio 1334*).

KHO 18.12.2009 taltio 3614: Hallinto-oikeus oli MAL 3 §:n 2 momentin nojalla kumonnut teknisen lautakunnan lupajaoksen päätöksen, jolla yhtiölle oli myönnetty 10 vuotta voimassa oleva maa-aineslupa. Ottamisalueella oli voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava ja samalla se sijaitsi yhdyskuntien vedenhankintaan soveltuvalla (II luokan) pohjavesialueella. Kaavamääräyksen (TY-res) mukaan alue oli varattu reserviluontoiseksi teollisuusalueeksi, jolla ympäristö asettaa toiminnan laadulle erityisiä vaatimuksia. KHO katsoi, ettei maa-ainesten otto ennen kaavan toteuttamista lähtökohtaisesti vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa osoitettuun teollisuuskäyttöön, jos alueen käyttöönotto muutoinkin edellyttäisi maa-alueen tasoittamista. Kysymyksessä olevassa tapauksessa reservialueeksi osoitettujen alueiden toteutus ajoittui ensisijaisesti vuoden 2020 jälkeiseen aikaan. Kaavassa osoitetun reservialueen toteuttamisen aikataulu ei siten myöskään asettanut estettä maa-aineslupan myöntämiselle. Maa-ainesten otto kuitenkin vaikeutti ympäristöhäiriöttömän teollisuuden perustamista alueelle. KHO:n perustelut ovat jokseenkin suppeat siihen nähden, että valittaja oli kiistänyt toiminnan vaikutuksista ja tehdyistä mittauksista esitetyt tiedot. Päätösten perusteluista saatavan tiedon mukaan osayleiskaavassa ei ollut pohjaveden suojelua koskevia varauksia, vaan kysymyksessä II luokan pohjavesialue. Ympäristölliset rajoitukset koskivat alueelle osoitettuja teollisuusvarauksia, joiden osalta kaavamääräyksessä oli kehoitettu välttämään pohjaveden laatua vaarantavia toimenpiteitä. Katsoen luvan edellytysten (MAL 3.1 §) sinänsä olevan olemassa KHO lausui: "...maa-ainesten ottamisen myötä maannoskerros poistuisi ja pohjaveden pinnan yläpuolella oleva suojakerros ohentuisi, jolloin pohjaveden suojaustoimenpiteet vaikeutuisivat kaavaa toteuttaessa. Tämän vuoksi lupahakemus on MAL 3.2 §:n nojalla" – siis kaavanvastaisuuden perusteella – "hylättävä." Asiassa ei katsottu tässä tilanteessa olevan tarpeen lausua MAL 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetystä pohjavettä koskevasta luvan esteestä.

Kaavan merkityksestä maa-aineslupaharkinnassa on voimassa tavallaan kaksi periaatetta. Ensimmäisen mukaan arvioidaan, onko ottaminen kaavan tai sen määräyksen vastaista. Toiseksi saatetaan, vaikka kaava ei suorastaan estäisi ottamista, ottaa huomioon se seikka, että maa-ainesten ottamista tietyllä alueella ei ole nimenomaisesti varauksella sallittu. Näin voidaan menetellä silloin, kun kaava kokonaisuutena on laadittu siten, että siinä on selvitetty ja osoitettu soveltuvat ottamisalueet. Jos tällaista varausta ei ole osoitettu, oikeuskäytännössä on kääntäen katsottu, että tosiasiallisesti ottaminen on silloin kaavallisesti kielletty.

Ks. esim. *KHO 3.6.2004 taltio 1334:* Ottamisalue oli oikeusvaikutteisessa harjualueiden osayleiskaavassa sellaista maa- ja metsätalousvaltaista aluetta (MU), jolla on ulkoilun ohjaamistarvetta tai ympäristöarvoja. Osayleiskaavassa esitetyn suosituksen mukaan

alueen metsänhoidossa tuli kiinnittää huomiota maisemallisiin tekijöihin sekä viereisen taajaman virkistyskäytön tarpeisiin. Kaavaselostuksen mukaan alue oli keskeistä virkistyskäyttöaluetta. Siitä seikasta, että osayleiskaavassa ei ollut nyt kysymyksessä olevaa aluetta koskevia maa-ainesten ottoa rajoittavia määräyksiä, ei seurannut, että maa-ainesten otto MU-alueilla olisi kaavan mukaista. Kaavassa oli nimenomaisesti osoitettu alueita maa-ainesten ottoalueiksi omalla kaavamerkinnällään (EO), mikä osoitti, että aluetarkastelu oli tehty maa-ainesten ottoa varten ja kaava laadittu sitä ohjaamaan. – Kun otettiin huomioon, että maa-aineslain mukaista lupaa noin 1,47 miljoonan kuutiometrin soranottoon noin 15,4 hehtaarin suuruiselta alueelta oli haettu 10 vuodeksi, jona aikana aluetta ei olisi mahdollista käyttää osayleiskaavan mukaisiin ulkoilu- ja virkistystarkeituksiin, alueen maisemalliset arvot ja sen sijaintiin taajaman läheisyydessä liittyvä virkistyskäyttöarvo sekä se, että maa-ainesten ottamiseen osoitetut alueet oli merkitty osayleiskaavaan erillisellä kaavamerkinnällä, lupahakemuksen mukainen soranottohanke vaikeutti alueen käyttämistä osayleiskaavassa varattuun tarkoitukseen. Koska hanke oli maa-aineslain 3 §:n 2 momentin vastainen, ottamislupaa ei voitu myöntää. – Asiassa oli kysymys myös siitä, että asiassa ei ollut suoritettu läheisen Natura 2000 -verkostoon kuuluvan kohteen osalta LSL 65 §:ssä edellytettyä arviointia. Hakemuksen käsittelyaikana ottamisalueesta huomattava osa oli tullut kuulumaan vedenottamoalueiden lähisuojavyöhykkeelle.

Selvityksessä on ilmennyt, että paikallinen kaavataso ei aina ole riittävä silloin, kun maa-aineksen tarve on seudullista tai jopa valtakunnallista. Vaikka ympäristövaikutusten arviointi osoittaisi ottamisen mahdolliseksi, odotus luvan saamisesta kaavan kannalta on heikko, koska kaava on muutettavissa myös lupakäsittelyn aikana. Saataisi olla paikallaan kehittää suunnitteluväline, jonka avulla yhtä kuntaa laajemmin kartoitettaisiin maa-ainesten keskeiset tarve- ja saatavuusalueet pitkällä tähtäyksellä.

3.6.3

Suhde rakennuslupajärjestelmään

Maa-ainessääntelyn suhdetta rakennuslupaharkintaan koskee esimerkiksi ratkaisu *KHO 19.6.2007 taltio 1632*. Siinä katsottiin, ettei kallion louhintaa tarkoittavaa hanketta voitu hyväksyä samaa aluetta koskevalla rakennusjätteen käsittelyaluetta varten myönnettyllä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella luvalla. Tämän lain ja maa-aineslain lupajärjestelmien katsottiin olevan sellaisessa suhteessa toisiinsa, että hankkeeseen tulee soveltaa louhinnan osalta maa-aineslain säännöksiä. Louhinta edellytti siten maa-aineslupaa. Rakennustarkastajan lainvoimainen rakennuslupapäätös purettiin, kun rakennuslupapäätöksellä oli hyväksytty laajamittaista kallion louhintaa sisältävä hanke. – Samaa hanketta koskee *KHO 2007:38*.

3.6.4

Natura-verkoston asema ja muu luonnonsuojelusääntely

Luonnonsuojelulaissa säädetyllä Natura 2000 -verkoston turvaamisvelvoitteella on kaikki ympäristölliset lupajärjestelmät läpäisevä vaikutus (LSL 66 §). Tästä johtuen suojelua koskevan sääntelyn vaatimukset ovat riippumattomia siitä, mistä lupa- tai suunnittelujärjestelmästä on kysymys. Tästä seuraa, että vaikka toiminnalle olisi annettu lupa, luonnonsuojelulain mukaisella valvontaviranomaisella (ELY-keskus) on oikeus keskeyttää toiminta, jos tässä laissa säädetyllä perusteella vaaditaan suojelusta poikkeus tai laista johtuu muunlainen kielto tai rajoitus. Merkitystä ei tällöin ole sillä, millaiseksi luontoarvon merkitys lupamenettelyssä on saatettu arvioida. Tästä myös seuraa, että luonnonsuojeluviranomaisella on valitusoikeus lupa-asioissa.

Asiassa KHO 10.1.2007 taltio 17 kunnanhallitus oli myöntänyt L Oyj:lle 30.8.2015 saakka voimassa olevan maa-aineslupan ottaa soraa ja hiekkaa M:n kunnassa sijaitsevaan K:n tilaan kuuluvalta ottamisalueelta yhteensä 900 000 m³ (vuotuinen otto 90 000 m³) muun ohella lupamääräyksin, että Natura 2000 -verkostoon kuuluvaa naapurialuetta lähinnä oleva ottamisalueen puusto saadaan poistaa vasta sitten, kun se on kaivun kannalta välttämätöntä. Asiassa ei ollut suoritettu LSL 65 §:ssä tarkoitettua arviointi- ja lausuntomenettelyä. Hallinto-oikeus oli M:n kunnan jäsenen A:n valituksesta päätöksestään lähemmin ilmenevin perustein kumonnut kunnanhallituksen päätöksen LSL 65 §:n mukaisen arviointivelvollisuuden sivuuttamisen vuoksi ja palauttanut asian kunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi. A oli perustellut hallinto-oikeudelle tekemänsä maa-aineslupavalitusta muun ohella sillä, että lupaharkinnassa oli jätetty huomiotta ekologisen vyöhykkeen rikkoutuminen L Oyj:n aikaessa ottaa maa-ainesten oton piiriin Natura 2000 -verkoston kohteen kannalta tärkeätä aluetta, josta seurasi alueen pintavesien ohjautuminen pohjaveteen. Natura-kohteen luonnonarvoille aiheutuisi todennäköisesti arviointivelvollisuuden perustavia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Asiassa oli laadittu L Oyj:n toimeksiannosta päivätty ottamissuunnitelman Natura-tarveselvitys, mutta asiassa ei ollut suoritettu LSL 65 §:ssä tarkoitettua arviointi- ja lausuntomenettelyä. Hakemusta valmisteltaessa alueellinen ympäristökeskus ei ollut vaatinut arviointia. Ympäristökeskus ei valittanut lupapäätöksestä. Hallinto-oikeus katsoi, etteivät ympäristökeskuksen kannanotot merkinneet, että arviointi ei olisi tarpeen, vaan se kumosi lupapäätöksen arvioinnin puuttumisen vuoksi ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. KHO hylkäsi yhtiön valituksen ja jätti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen pysyväksi. – Asia-kirjojen mukaan hakija oli ilmoittanut, että alueella ei ole tarkoitus suorittaa louhintaa, koska kysymys oli soran ja hiekan ottamisesta, mutta KHO lausui, että verkoston kohteen välittömässä läheisyydessä aiheutuisi louhintahankkeen synnyttämän melun vuoksi arviointivelvollisuuden synnyttäviä vaikutuksia. Perusteluissa viitataan pitkälti lupapäätöksestä valittaneen KHO:lle antamaan selitykseen, jossa mainittiin myös liikenteen ja pölyn vaikutukset. Ympäristökeskuksen lausuntoa arvioinnin tarpeellisuudesta ei näytä KHO:ssa hankitun. Hallinto-oikeudelle annetussa lausunnossa taas ei vaadittu lupan kumoamista arvioinnin tarpeellisuuden vuoksi, vaan edellytettiin suojavauhykkeen määräämistä leveämmäksi. Asiassa jäi siten tutkimatta se, olisiko leveämmällä suojavauhykkeellä voitu sallia ottaminen, kuten ympäristökeskus esitti.

3.7

Toimintojen sijoittaminen

Toiminnallisen edellytyksen (MAL 3.4 §) mukaan ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävä niin, että ottamisen vahingollinen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi ja että maa-aineseiintymää hyödynnetään säästeliäästi ja taloudellisesti eikä toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa. Jos alue on sellainen, ettei näitä edellytyksiä ole teknisesti mahdollista täyttää, lupaa ei voida myöntää ainakaan haetussa laajuudessa.

Ainesten ottaminen usean kiinteistön yhteisessä omistuksessa olevalta yhteiseltä alueelta on jossain määrin täydentävän sääntelyn piirissä. Sinänsä osakkaalla on oikeus kotitarveottoon ilman muiden omistajien lupaa enintään omaa osuutta vastavassa suhteessa (Yhteisaluelaki, 758/1989, 28a §). Ottamispaikkaa ja -tapaa koskevia lain määräyksiä on kuitenkin aina noudatettava. Koska yhteisen alueen omistajanvalvonta saattaa olla vajavaista tai sattumanvaraista, on yhteisalueelta aineksia otettaessa otettava huomioon myös lain vaatimukset maisemakuvan säilyttämisestä ja luonnonsuojeluarvojen turvaamisesta. Käytännössä tämä merkitsee, että osakkaan

kotitarvekäytön arviointiin perustuva luvantarvekynnys saattaa olla alhaisempi kuin muilla ottajilla tai otettaessa aineksia omalta kiinteistöltä.

Tässä kohdin mainitut edellytykset eivät ole ainoastaan luvan antamisen edellytyksiä, vaan niitä on noudatettava myös silloin kun kysymys on kotitarveotosta, jolloin lupaa ei tarvita. Lupa voidaan myöntää vain, jos MAL 3 §:ssä säädetyt kaikki edellytykset ovat olemassa (MAL 6 §). Kuten ympäristöluvuissa muutoinkin, lupamääräyksiä asettamalla on mahdollista vähentää aiheutuvia haittavaikutuksia ja näin luoda luvan myöntämisen edellytyksiä. Jos tällaisten lupamääräysten asettaminen estyy siksi, että ne olisivat ottajalle kohtuuttomia eikä hän suostu niitä noudattamaan, lupaa ei voida myöntää.

3.8

Maa-aineslupapäätös

3.8.1

Sisältö

Lupapäätöksen tehtävänä on antaa tieto luvanhaltijasta ja ottamisalueen kiinteistöistä, luvan voimassaolosta sekä toiminnasta ja sen laajuudesta. Keskeinen osa lupapäätöksestä muodostuu lupamääräyksistä. Päätöksessä selostetaan myös lupamenettelyä, kuulemista, esitettyjä muistutuksia ja mielipiteitä, hankittuja lausuntoja ja käytettyä muuta aineistoa. Jos hanke vaatii ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimittamista, lupapäätöksessä on lausuttava, miten arviointi on otettu huomioon. Päätöksestä ilmenee myös, onko alueella toimitettu tarkastus sekä määrätty tarkastusmaksu. Hakijalta vaadittu vakuus määrätään niin ikään lupapäätöksessä. Valitusosoitus sisältää ohjeet kunnallisvalituksen tekemistä varten noudattaen hallintolain 7 luvun säännöksiä. Jos hakemukseen liittyy ottamissuunnitelma, siihen tehdään merkintä luvan myöntämisestä.

3.8.2

Luvan voimassaolo

Lupa ainesten ottamiseen myönnetään määräajaksi, kuitenkin enintään kymmeneksi vuodeksi. Erityisistä syistä lupa voidaan myöntää pitemmäksi ajaksi, 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 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 asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava taikka näihin liittyvä toimenpiderajoitus (MRL 38, 53 §). Lupa-aikaa voidaan jatkaa hankkimatta säädetyjä lausuntoja. Katsoisin, että yksittäistapauksessa lausunto saattaa olla tarpeen, esimerkiksi, jos jokin jatkettava lupamääräys tai muu olosuhde on yhteydessä muun maankäyttöhankkeen toteuttamisaikatauluun.

Päätöksen antamista koskeva sääntely on samankaltainen kuin muissa ympäristöasioissa. Maa-aineslupaa koskeva päätös annetaan julkipanon jälkeen. Päätöksen antamisesta on ilmoitettava ennen sen antamispäivää päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla. Ilmoituksessa on mainittava viranomainen, asian laatu ja päätöksen

antamispäivä. Ilmoitus on pidettävä ilmoitustaululla vähintään valituksen tekemiselle varatun ajan. Päätöksen on oltava julkipanossa ilmoitettuna antamispäivänä asianomaisten saatavana. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Päätös on toimitettava luvan hakijalle ja luvan myöntämisestä on viipymättä ilmoitettava niille, jotka asian käsittelyn yhteydessä ovat sitä pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa. Ottamisluvasta on lisäksi viivytyksettä ilmoitettava toimivaltaiselle ELY-keskukselle.

3.8.3

Lupamääräykset

Lupamääräyksillä ohjataan eri lupajärjestelmissä toimintaa ja sen vaikutuksia sekä edistetään valvonnallisia tarpeita. Koska määräykset ovat luonteeltaan tapauskohtaisia ja jokseenkin vapaasti valittavissa, ne saattavat ylittää vaikutuksensa seikkoihin, joiden arviointi tai seuranta kuuluu usean lain soveltamisalaan. Lupamääräysten merkitys on sidoksissa kuhunkin lupaharkintaan, koska niiden avulla lievennetään toiminnan haittavaikutuksia ja edistetään luvan myöntämisen edellytysten täyttymistä. Lupamääräysten tarpeellisuuden arvioinnissa saattaa kuitenkin olla välttämätöntä ulottaa tarkastelu sellaisiin välillisiin olosuhteisiin, jotka eivät ole kunkin sektorilupaharkinnan ytimessä.

Lupamääräykset saattavat olla itsenäisiä tai hakijan ottamissuunnitelmaan perustuvia velvoitteita. Lähtökohtana on, että ottamissuunnitelma, jossa velvoitteet esitetään, sitoo luvansaajaa. Lupamääräykset saattavat olla näitä velvoitteita täydentäviä. Maa-aineslaissa ei tunneta yleisten määräysten antamista siten, että ne velvoittaisivat suoraan toimijoita. Käytännössä kuitenkin maa-ainesvaltaisissa kunnissa esiintyy maa-ainesten ottamisen yleistä ohjausta varten tarkoitettuja yleisiä määräyksiä. Niiden tehtävänä on yhdenmukaistaa lupien sisältöä, mutta lähtökohtaisesti ne edellyttävät sisällyttämistä lupamääräyksiin, jotta ne olisivat yksittäistapauksessa velvoittavia.

Pakollisina on annettava seuraavat lupamääräykset (MAL 11 §):

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

Harkinnanvaraisia lupamääräyksiä voidaan lisäksi antaa:

- 1) ottamiseen liittyvistä laitteista ja liikenteen järjestämisestä erityisesti pohjaveden suojelemiseksi;
- 2) ajasta, jonka kuluessa määrätyt toimenpiteet on suoritettava; sekä
- 3) muista hankkeesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä.

Koska lupamääräykset saattavat vaikuttaa ottamistoiminnan laajuuteen ja siten hankkeen taloudelliseen kannattavuuteen, ne eivät saa olla vaikutuksiltaan sellaisia, että toiminta käytännössä jää toteutumatta. Lain mukaan kohtuusperiaate on ilmaistu siten, että lupamääräykset eivät saa aiheuttaa luvan saajalle sellaista vahinkoa ja haittaa, jota on pidettävä hankkeen laajuuteen ja hänen saamaansa hyötyyn nähden kohtuuttomana. Valvontaa palvelevat velvoitteet, joiden sisällöstä säädetään asetuksessa, ovat kuitenkin pakollisia. Kysymys on määräaikaisista ilmoituksista, jotka on tehtävä sen mukaan kuin ottamistoiminnan tai muiden toimenpiteiden aikataulusta on annettu lupamääräyksiä.

KHO 23.8.2007 taltio 2107: Yhtiö maa-aineslupan saajana oli velvollinen noudattamaan maa-ainesten ottamissuunnitelmaansa ja siihen liittyvää pinta- ja pohjavesien tarkkailuohjelmaa sekä muitakin hakemusasiakirjoissa ilmoittamiaan ottamistoiminnan järjestämiseen liittyviä seikkoja. Kun otettiin huomioon lupahakemus ja ottamissuunnitelma siihen liittyvine asiakirjoinen, hallinto-oikeuden päätöksellä täsmennetystä ympäristölautakunnan maa-aineslupapäätöksestä ilmeni riittävän selvästi, kuinka yhtiön oli järjestettävä soran- ja hiekanotto toimintansa siitä aiheutuvien haittojen välttämiseksi. Päätös kokonaisuutena ei näiltä osin ollut valituksessa esitetyillä perusteilla MAL 3 ja 11 §:n säännösten vastainen. Tämän vuoksi se seikka, ettei lupapäätökseen ollut liitetty maa-aineslain edellyttämällä tavalla tapauskohtaisesti arvioituja lupamääräyksiä luvan myöntämisen edellytysten varmistamiseksi ja toiminnasta aiheutuvien haittojen vähentämiseksi, vaan lupapäätökseen oli niiden sijasta liitetty asiakirja kaupungin ”Maa-aineslupien yleiset lupamääräykset”, jotka asiakirjan mukaan sisältyivät kaikkiin lupapäätöksiin, ei näissä oloissa ollut riittävä peruste hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätösten kumoamiseksi.

Keskeinen osa lupapäätöstä on toiminnan jälkeisten velvoitteiden määrittäminen. Maisemointi- ja muut jälkihoitovelvoitteet liittyvät aiheutettujen vaurioiden korjaamiseen ja turvallisuuden takaamiseen, kun alue saatetaan muuhun käyttöön. Jälkihoitotoimenpiteet saattavat tulla suoritettavaksi luvan voimassa ollessa niiden alueiden osalta, joilla ottamistoiminta on ottamissuunnitelman mukaan päättynyt. Toimenpiteiden suorittamisen takaamiseksi luvansaajan tulee asettaa hyväksyttävä vakuus. Se vapautetaan vasta kaikkien toimenpiteiden tultua suoritetuiksi ja hyväksytyiksi lopputarkastuksessa (MAL 12 §). Vakuus voidaan määrätä myös muiden lupamääräysten noudattamisen tehostimeksi. Vakuuden määrä on muutettavissa erityisestä tarpeesta.

3.9

Valvontatoimi ja tietojärjestelmä

Maa-aineslain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle (MAL 4a §). ELY-keskus ohjaa ja valvoo tämän lain mukaista toimintaa alueellaan. Kunnan tehtävänä on ohjata ja valvoa maa-ainesten ottamista kunnassa. Kuntatasolla lain noudattamista valvoo kunnan määräämä valvontaviranomainen (MAL 14 §). Toimivallan siirtämisessä noudatetaan soveltuvin osin, mitä kuntalaisissa säädetään.

Edellä mainittiin, että sellaisilla normistoilla, joilla on maa-ainessäätelyssä läpäisyvaikutus, on myös valvonnallinen ulottuvuus. Maa-aineslupa, kuten ei mukaan lupa, ei oikeuta harjoittamaan toimintaa luonnonsuojelulain vastaisesti tai niin, että aiheutetaan pohjaveden pilaantumista. Näitä normistoja valvovilla viranomaisilla on siksi maa-ainesasioihin yltävä oma valvontatehtävänsä, joka ohittaa tarvittaessa maa-ainesvalvonnan ratkaisut.

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

Maa-aineslupan haltijan tulee vuosittain tehdä ilmoitus lupaviranomaiselle otetun aineksen määrästä ja laadusta (MAL 23a §). Lupaviranomaisen puolestaan tulee antaa

saamansa tiedot ilmoitusten perusteella ELY-keskukselle. Kotitarveotosta ottajan tulee antaa valvontaviranomaiselle ilmoitus, kun ottamisalueesta on otettu tai tarkoitus on ottaa enemmän kuin 500 kuutiometriä ainesta.

Valvontatoimena voidaan toimittaa tarkastusmenettely (MAA 7 §), jossa noudatetaan hallintolain menettelysäännöksiä. Valvontaviranomaisen tai sen määräämän viranhaltijan on suoritettava tarkastus riittävän usein toiminnan seuraamiseksi, ottaen huomioon luvan saajan järjestämä omavalvonta ja asiantuntemus sekä ottamistoiminnan laatu ja laajuus. Tarkastus on suoritettava lisäksi maa-ainesluvan haltijan, asianosaisten tai muiden perusteltujen vaatimusten vuoksi, jollei tarkastusta ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana.

Kun maa-ainesten ottaminen on päättynyt tai luvan voimassaoloaika on kulunut umpeen, on alueella toimitettava lopputarkastus valvontaviranomaisen määräämällä tavalla, jollei luvassa ole toisin määrätty. Maa-ainesluvan haltijan on ilmoitettava ottamisen päättymisestä valvontaviranomaiselle lopputarkastuksen pitämistä varten.

Maa-aineslain mukaiset lupa- ja valvontaviranomaisen toimenpiteet merkitään tietojärjestelmään. Päätökset on tarpeen mukaan saatettava ELY-keskuksen tietoon, koska sillä on maa-aineslain soveltamisalalla valvontaoikeus. Tietojärjestelmää, johon kuuluu maa-ainesten ottorekisteri, ylläpitävät ELY-keskukset ja Suomen ympäristökeskus. Tietojärjestelmä sisältää tarpeelliset tiedot lain mukaisista luvista ja ilmoituksista sekä ottamisalueiden tilan seurannasta. Salassapitovelvollisuuden estämättä lupa- ja valvontaviranomaisen on toimitettava tietojärjestelmään hallussaan olevat sanotut tiedot. Yleisötietojen julkisuus määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti. Lupa- ja valvontaviranomaisella on kuitenkin salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta tietojärjestelmästä käyttöönsä valvonnan ja seurannan kannalta tarpeelliset tiedot.

3.10

Muutoksenhaku

3.10.1

Valitusoikeus ja valitustie

Muutoksenhaun järjestäminen ympäristö- ja maankäyttöasioissa perustuu eräisiin keskeisiin pääperiaatteisiin, joita ovat virallisjohtoinen käsittelyn hallinta, riittävä osallistahojen osallistuminen ja lupaharkinnan perustaminen asianosaisten oikeusturvaodotuksiin. Asiat saattavat olla erilaisia sen suhteen, miten laaja-alainen päätöksenteko sisällöltään on. Joissakin yhteyksissä tarkoituksena on tuottaa toimiluvan kaltainen asema ja perustaa sitä varten tarvittavat oikeudet. Tämä on vieras piirre ympäristölupalle, mutta tyypillinen kaivos- ja osittain myös vesilainsäädännön järjestelmille. Maa-aineslupa muistuttaa ympäristölupaa sikäli, että maanomistus tai muu maa-aineksen hallintaperuste tuottaa riittävän oikeutuksen hakea lupaa, ja viranomaisen tehtäväksi jää pääasiassa tutkia ottamistoiminnan yleisen ympäristöedun vaatimukset. Eroavuutena ympäristölupaan nähden voidaan osoittaa ottamistoiminnan luonteesta johtuva pysyvä maankäyttöolojen muutos, joka jossain määrin vaikuttaa myös siihen, millä tavalla ottaminen on sallittavissa.

Muutoksenhaku on järjestetty maa-aineslain mukaisissa asioissa muista ympäristövalvontajärjestelmistä poikkeavalla tavalla. Näissä valitustyyppinä on hallintovalitus, kun taas maa-ainesasioissa käytössä on kunnallisvalitus, kuten esimerkiksi myös kaavoitusasioissa. Syyt valintaan liittyvät pitkälti MAL:n syntyhistoriaan, jota värittii vilkas kansalaiskeskustelu siihen asti lähes valvonnan ulkopuolelle jääneen soranoton ohjaamistarpeesta. Tuohon aikaan erilaiset hallintovalituksen piirissä olleet lupajärjestelmät rakentuivat asianosaispuhevallan ja virallisperiaatteen varaan, eikä esimer-

kiksi ympäristöjärjestöjä tarvinnut menettelyssä kuulla. Alan valvontaviranomaisilla taas yleensä on ollut valitusoikeus. Kunnallisvalitukselle on ominaista osallistumisen kannalta kunnan jäsenen valitusoikeus, joka on riippumaton asianosaisuudesta. Tämä oli keskeinen näkökohta haettaessa keinoja paikkakunnan kattavan vaikuttamiskannan aikaansaamiseksi. Kunnallisvalituksen rajoittimina ympäristösääntelyn näkökulmasta taas pidetään muutoksenhakuasteen suhteellisen rajallisia mahdollisuuksia tarkastella asiaa laajemmin kuin mitä nimenomaisesti valituksessa on vaadittu. Kunnallisvalituksen perusteella lähinnä tarkistetaan, onko aihetta puuttua valituksessa esitettyyn virheeseen tai soveltamisongelmaan. Tässä mielessä voidaan sanoa, että maa-aineslain soveltaminen jättää vähemmän harkintavaltaa muutoksenhakuasteelle, mitä saatetaan tosin perustella luvanhakijan oikeusturvalla. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että vesi- ja kaivosasioissa noudatettavana on hallintovalitus, eroavuu- den syy on kuitenkin enemmän historiallinen kuin oikeuspoliittinen. Muista syistä tilanne on kummassakin valitusmuodossa myöhemmin olennaisesti muuttunut, kun yhteisöpuhevallan salliminen on muodostunut pakolliseksi osaksi päätöksentekoa.

Maa-aineslain nojalla annettuun ottamislupaa koskevaan lupaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitusoikeuden ja muutoksenhaun osalta noudatetaan, mitä kuntalaissa (365/1995) säädetään. Muutoksenhakusääntelyä on ajoittain muutettu. Äskettäisten lainmuutosten seurauksena valitusoikeus on ELY-keskuksella ja hankkeen tarkoittamalla alueella toimivalla sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen. Tavallaan kunnallisvalituksen ideologian vastaisesti lupapäätöksen osalta säädetään nyttemmin myös, että valitusviranomainen voi tehdä lupapäätökseen vähäisiä muutoksia asiaa palauttamatta. Vähäisyydellä tarkoitetaan lähinnä teknisluonteisia muutoksia sekä sellaisia täsmennyksiä, jotka johtuvat siitä, että jokin valitusperuste on hyväksytty. Lupapäätöksen lopputulokseen suoraan tai välillisesti vaikuttavat muutokset edellyttävät asian palauttamista. Muista maa-aineslain nojalla tehdyistä päätöksistä haetaan muutosta valittamalla hallintovalituksin siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Muutoksenhakuasteen kannalta valitusmuodolla ei ole merkitystä.

Kunnan maa-ainesviranomaisen valitusoikeuden suhteen aiheutuu erityispiirteitä silloin, kun sama viranomainen toimii sekä lupa- että valvontatehtävässä. Pääsääntöisesti viranomaisella ei lupaviranomaisen roolissa ole valitusoikeutta, kun taas valitusviranomaisena sillä voi olla. Tästä seuraa, että jos viranomaisen valituksen pääperusteena on erimielisyys lopputuloksesta hallinto-oikeuden kanssa, valitusoikeutta ei olisi. Rajanveto jää pitkälti riippumaan valituksen perusteluista, mutta myös siitä, miten valituksen tarkoitus on tulkittavissa valvonnalliseksi.

Asiassa KHO 21.5.2004 taltio 1192 (2004:54) oli katsottu, että lupa- ja valvontaviranomaisena toimivalla kunnan ympäristölautakunnalla oli valitusoikeus asiassa, jossa hallinto-oikeus oli kumonnut sen tekemän päätöksen. Maa-aineslain mukaisena lupaviranomaisena ja valvontaviranomaisena toimivalla kaupungin ympäristölautakunnalla oli valvottavanaan olevan julkisen edun perusteella oikeus tehdä valitus hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus oli kumonnut ympäristölautakunnan lupaviranomaisena tekemän päätöksen hylätä maa-aineslain mukainen lupahakemus ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Sen sijaan kaupunginhallituksella ei ollut oikeutta tehdä valitusta hallinto-oikeuden päätöksestä. – Asiassa lupaviranomainen oli hylännyt noin 300 000 kuutiometrin määräisen kallioaineksen ottamista tarkoittaneen lupahakemuksen muun muassa suoja-alueiden riittämättömyyden vuoksi. 300–500 metrin säteellä sijaitisi 14 asuinrakennusta, ja neljä kiinteistöä otti talousvetensä tulla säteellä sijaitsevan alueen kallioporakaivoista. Hylkäämisen perusteena oli asutukselle aiheutuva vaara ja haitta (MAL 3.4 §). Hakijan valituksesta hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja

palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Perusteluna oli muun muassa se, että pohjavesihaittoista ei ollut riittävää ennakoarvioita ja se että melu- ym. haittoja voitiin vähentää lupamääräyksin, joita ei ollut asetettu. KHO jätti kaupunginhallituksen valituksen tutkimatta, mutta tutki ympäristölautakunnan valituksen ja pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen. Asiassa sovellettiin MAL 7.1, 14.1 ja 20.1 §, KuntaL 23, 51.1 ja 4, 88, 89, 90, 92, 97 ja 100 §, HallintolainkäyttöL 6.2 ja 51-2 § sekä L kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta 5 ja 6 §.

KHO 4.6.2008 taltio 1389: Hallinto-oikeus oli alueellisen ympäristökeskuksen valituksesta kumonnut kunnan ympäristölautakunnan tekemän päätöksen myöntää maa-aineslupa. Kysymys oli 23 500 kuutiometrin ottamismäärästä. Alueen todettiin sijaitsevan vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueella. Harjualueen todettiin olevan lähes luonnontilainen. Ympäristölautakunnan valituksesta korkein hallinto-oikeus lausui, ettei maa-aineslaissa ei ole säädetty lupaviranomaisen valitusoikeudesta tällaisessa tilanteessa. Maa-aineslain mukaisena lupaviranomaisena ja valvontaviranomaisena sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimivalla ympäristölautakunnalla ei ollut asiassa valitusoikeutta sillä perusteella, että se olisi ollut asianosainen, eikä myöskään lautakunnan valvottavana olevan julkisen edun tarpeen perusteella. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus jätti ympäristölautakunnan hallinto-oikeuden päätöksestä tekemän valituksen tutkimatta.

Jälkimmäisessä ratkaisussa katsottiin siis, ettei kunnan ympäristölautakunnalla ollut valitusoikeutta. Toisaalta MAL 14 §:n mukaan kunnan määräämä viranomaisen toimii valvontaviranomaisena. Kunta voi määrätä lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen tehtävät samalle viranomaiselle. Vallitsevan käsityksen mukaan kunnan valvontaviranomaisella on toimialallaan valitusoikeus. Päätöksen perusteluissa ei viitata MAL 14 §:ään eikä päätöksestä ilmene, mikä kunnan viranomaisen toimisi valvontaviranomaisena.

3.10.2

Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen

Ainesten ottaminen saadaan aloittaa lupapäätöksen tultua lainvoimaiseksi (MAL 21 §). Lupaviranomainen voi kuitenkin perustellusta syystä luvan hakijan pyynnöstä lupapäätöksessä määrätä, että ainesten ottaminen saadaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen. Tällaisia tilanteita koskee yleinen edellytys, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi. Lisäksi edellytyksenä on, että hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka päätöksen kumoaminen tai luvan muuttaminen voi aiheuttaa. Määräys voi tarvittaessa rajoittua koskemaan vain osaa haettua ottamisaluetta ja rajattua ajankohtaa, jolloin ottamistoiminta tai siihen liittyvät muut toimenpiteet voidaan käynnistää. Muutoksenhakutuomioistuimien voi valituksesta kumota määräyksen tai muuttaa sitä tahi muutoinkin kieltää lupapäätöksen täytäntöönpanon. Hallinto-oikeuden aloittamisoikeutta koskevasta päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain ottamislupa-asian ratkaisusta tehtävän valituksen yhteydessä. Toiminnan ennaikaista aloittamista tarkoittava määräys on annettavissa paitsi lupapäätöksen yhteydessä myös valitusajan kuluessa tai valitusajan päätyttyä erikseen tehdystä hakemuksesta. Päätös on tehtävä ilman tarpeetonta viivytystä. Päätöksen antamiseen sovelletaan lupapäätöksen antamista koskevia säännöksiä (MAL 19 §). Myönnetystä oikeudesta on välittömästi ilmoitettava hallinto-oikeudelle sekä muutosta hakeneille. Se, joka on valittanut ottamislupapäätöksestä, voi hallinto-oikeudessa vaatia erikseen tehtyä ratkaisua kumottavaksi tai muutettavaksi ilman, että hänen olisi siitä erikseen valitettava.

Kun kysymys on hallintopakkoasiasta eli valvontaviranomaisen MAL 14 §:n nojalla tekemästä päätöksestä, siinä voidaan määrätä, että päätöstä tai sen osaa on noudatettava ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valitusaste voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Yksinomaan täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty, saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä.

3.11

Luvan velvoitteista vapauttaminen ja konkurssi

Vaikka lupa sinänsä on siirrettävissä, luvanhaltijalta vaaditaan taloudellista vakavaisuutta, minkä vuoksi ottamistoiminnan järjestäminen ei ole pelkästään sopimustenvarainen asia. Luvan siirrosta on viipymättä ilmoitettava lupaviranomaiselle. Luvan aikaisempi haltija vastaa kuitenkin kaikista lupaan liittyvistä velvoitteista, kunnes hänen tilalleen on hakemuksesta hyväksytty toinen taho. Lupaviranomainen voi määrätä, että luvan uusi haltija asettaa ennen ainesten ottamista vakuuden, vaikka sitä ei olisi edeltäjältä vaadittu. Tällainen päätös tehdään yksinkertaisessa hallintomenettelyssä ilman kuulemista ja hankkimatta lausuntoja.

Jos luvan haltija on asetettu konkurssiin eikä lupaa kuuden kuukauden kuluessa konkurssin alkamisesta ole siirretty toiselle tai konkurssipesä ole ilmoittanut jatkavansa luvan tarkoittamaa toimintaa, lupaan perustuva oikeus maa-ainesten ottamiseen raukeaa ja lupaan liittyvät velvoitteet on täytettävä jo otetun maa-ainemäärän osalta (MAL 16a §). Mikäli konkurssipesä jatkaa ottamistoimintaa, jatkamisesta tehdään ilmoitus lupaviranomaiselle noudattaen soveltuvin osin mitä luvan siirrosta on voimassa.

3.12

Jälkivalvonta ja vastuu

Maa-aineslaissa on hallintopakkoa ja rangaistuksia koskevat säännökset lainvastaiseen toimintaan syyllistyttyessä. Hallintopakon käyttämisestä päättää laissa säädetty valvontaviranomainen, tietyissä tapauksissa myös sen määräämä viranhaltija tai ELY-keskus. Jos ainesten ottamiseen ryhdytään vastoin lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka muutoin laiminlyödään niiden mukaisten velvollisuuksien täyttäminen, menettelytapa vastaa muun ympäristölainsäädännön ratkaisuja. 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 (MAL 14 §). Jos virhe on vähäinen, saadaan toimenpiteisiin olla ryhtymättä. Teettämistoimenpiteet voidaan suorittaa, vaikka otamisalue ei olisi rikkojan tai laiminlyöjän omistuksessa tai hallinnassa. Tehokeinojen määräämisessä noudatetaan muutoin uhkasakkolakia (1113/1990).

Valvontaviranomainen tai sen määräämä viranhaltija voi keskeyttää ottamisen sopivaksi katsottavalla tavalla, jos ainesten ottamiseen ryhdytään vastoin lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka laiminlyödään niiden noudattaminen (MAL 15 §). ELY-keskus voi vastaavin edellytyksin myös keskeyttää ottamisen silloin, kun ottaminen kohdistuu alueelle, jolla on luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista tai muutoin huomattavaa merkitystä, tai alueelle, jolla on merkitystä tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen suojelun kannalta. Tämä liittyy viranomaisen asemaan luonnonsuojelusääntelyn valvonnassa. Yleisten sääntöjen

mukaan myös poliisiviranomainen on velvollinen antamaan rikkomustapauksissa virka-apua.

3.13

Lupamääräysten muuttaminen, lupapäätöksestä poikkeaminen ja luvan peruuttaminen

Pääsääntöisesti myönnetty lupa on voimassaoloajaksi suojattu muutoksia vastaan, jos menetellään luvan ja määräysten mukaisesti (pysyvyyssuoja). Kuitenkin lupaviranomainen voi muuttaa tietyin edellytyksin muuttaa antamiaan lupamääräyksiä tai peruuttaa luvan. Nämä sidotun harkinnan alaan kuuluvat edellytykset eivät sanottavasti poikkea muun ympäristölainsäädännön vastaavista muuttamisperusteista. Osin muuttamisedellytykset liittyvät toiminnan moitittavuuteen, osin siitä riippumattomaan olosuhteiden muuttumiseen. Muuttamisesta voidaan päättää, jos

- 1) lupamääräyksiä on jatkuvasti tai muutoin törkeästi rikottu;
- 2) ainesten ottaminen on ennalta arvaamattomalla tavalla vaikuttanut haitallisesti ympäristöön, asutukseen tai luonnonolosuhteisiin; tai
- 3) lupahakemuksessa on annettu vääriä tai virheellisiä tietoja tai selvityksiä.

Käytännön syistä luvan muuttamista on helpotettu ottamistoiminnan järjestämisessä ilmenevien myöhempien tarpeiden perusteella. Lupaviranomainen voi antaa päätöksellään suostumuksen poiketa vähäisessä määrin lupapäätöksessä hyväksytystä ottamissuunnitelmasta tai annetuista lupamääräyksistä. Suostumuksen edellytyksenä on, että poikkeaminen ja sen laatu ei merkitse luvan olennaista muuttamista eikä vaikuta asianosaisen asemaan tai luonnonolosuhteisiin. Muutos on merkittävä lupa-asiakirjoihin ja ilmoitettava ELY-keskukselle.

Äärimmäisenä tehostimena lainvastaisissa tilanteissa on rangaistusseuraamus, joka perustuu rikoslain yleisiin periaatteisiin (MAL 17 §). Vapausrangaistusuhan piiriin kuuluvista rikoksista säädetään rikoslain 48 luvun 1–4 §:ssä. Maa-ainesrikkomuksesta sakkorangaistukseen tuomitaan se, joka muulla tavalla tahallaan tai huolimattomuudesta ryhtyy ilman vaadittavaa lupaa tai luvan vastaisesti ottamaan aineksia, laiminlyö luvassa määrätyt velvollisuutensa tai muutoin ottaa aineksia vastoin lain säännöksiä. Rangaistusuhka tulee siis kysymykseen myös silloin, kun ottaminen ei olisi luvanvaraista, mutta ottamisessa ei noudateta säädettyjä velvoitteita. Rangaistuskeinon käyttö ei ole harkinnanvaraista, vaan valvontaviranomaisen on teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta syyttävaviranomaiselle syytteen nostamista varten. Ilmoitus saadaan jättää tekemättä ainoastaan, jos tekoa olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan viranomaisen toimenpiteitä.

Korvausoikeudelliset vaikutukset

Ympäristöluvasta poiketen maa-aineslupaan liittyy erityispiirteitä oikeuksien korvaussuojan näkökulmasta. Luvan epääminen saattaa eräissä tilanteissa synnyttää yhteiskunnalle ottamiseen suunnitellun omaisuuden lunastusvelvollisuuden (MAL 8 §). Ottamisluvan saaja puolestaan saattaa joutua vahingoista korvausvastuuseen sivullisille tahoille (MAL 9 §). Koska näitä asioita ei käsitellä maa-aineslain hallinto-oikeudellisessa menettelyssä, niiden tarkastelu sivuutetaan tässä yhteydessä. On kuitenkin huomattava, että jos alue lunastetaan kunnalle tai valtiolle luvan epäämisen perusteella, siitä saattaa tulla muodostettavaksi suojelualue. Tällaisen alueen käyttötarkoitusta ei saa myöhemmin muuttaa eli esimerkiksi ottaa ainesalueeksi muutoin kuin pakottavasta syystä. Lunastaminen on käytännössä harvinainen toimenpide, koska alue on otettavissa muuhun taloudelliseen käyttöön. Kunta voi saada lunastamiseen avustusta valtiolta.

4 Maa-aineslupan ja vesiluvan suhde

Maa-aineslupa on menettelyllisessä suhteessa vesilain soveltamiseen. Kun kysymys on vesialueesta, sääntönä on, että jos aineiden ottamista vesialueella varten vesilain mukaan vaaditaan aluehallintoviraston (AVI) lupa, se korvaa muutoin tarvittavan maa-aineslupan. Pohjavesialueella tapahtuvan maa-ainesten ottamisen osalta taas on sääntönä, että pohjavesimuodostumaan vaikuttavaan aineiden ottamiseen maa-aineslupa ei riitä, jos vesilain säännösten mukaan lisäksi vesilupa on tarpeen (VL 1:18). Vesilain mukainen lupa ei tällöin korvaa maa-aineslupaa. Siltä osin kuin vesilupaa ei tarvita, maa-aineslupa on säännönmukaisella tavalla tarpeen.

Vesialueen osalta vesiluvan tarpeen harkitsee vesilain mukainen viranomainen (AVI). Jos maa-aineslupaa haetaan tilanteessa, jossa lupaviranomainen ennakoii vesiluvan olevan tarpeen, tulisi pyrkiä välttämään sellainen tilanne, että maa-aineslupasia käsitellään loppuun, minkä jälkeen vasta vesilain valvontasäännösten nojalla määrätään haettavaksi vesilupa. Jos tällöin lupa evättäisiin, saatu maa-aineslupa olisi hyödytön. Hakijan tulisi viranomaisen avulla etukäteen selvittää, onko vesilupa tarpeen. Maa-aineslupaviranomainen saattaa osoittaa hakijan ennen menettelyn jatkamista selvittämään vesilain mukaisen luvantarpeensa. Jos epävarmuustilanteessa vesilupaa haetaan, hakemus yleensä tutkitaan, vaikka luvantarve ei olisi ilmeinen.

Pohjavesialueen osalta maa-aineslupaviranomainen joutuu arvioimaan, onko ottamissuunnitelman mukaisella hankkeella sellaisia vaikutuksia pohjaveden määrään tai laatuun, että vesilupa olisi haettava. Tämän selvittämiseksi hakemuksen käsittelyä tulee lykätä, kunnes vesiasia on lainvoimaisesti ratkaistu. Jos maa-aineslupahakemuksen kohteena olevaa aluetta koskeva vesilain mukainen asia jo on aluehallintovirastossa vireillä, voidaan maa-ainesasian käsittelyä niin ikään lykätä.

Maa-ainesten ottaminen pienten uomien ympäristössä herättää kysymyksen, missä määrin maa-aineslain poissuljentasääntö vesiluvan ensisijaisuudesta soveltuu. Tässä suhteessa on huomattava, että kun MAL 2 §:ssä käytetään vesialueen käsitettä (VL 1:1), se on laajempi kuin vesistön käsite kattaen myös pienet uomat (VL 1:2). Tästä seuraa, että jos vesilain mukaan vesiluvan (VL 1:17) tai luontotyyppipoikkeuksen (VL 1:17a) tarve syntyy vesistöä pienemmän uoman osalta, maa-aineslupaviranomaisen tulee silloinkin ottaa huomioon asian käsittelyn keskeyttämistä koskeva sääntely.

KHO 19.3.2003 taltio 587: Ympäristölautakunta oli myöntänyt hakijoille A ja B maa-aineslupan ottaa aineksia yhteensä 20 000 m³ kunnan kahteen tilaan kuuluvalta, pinta-alaltaan noin 10 200 m²:n suuruiselta purolaaksossa sijaitsevalta ottamisalueelta laajentamalla Komilammesta alkunsa saavan Komipuron syvää purolaaksoa ja muodostamalla kaivun jälkeen alueelle rakennettavan padon avulla pinta-alaltaan 3 400 m²:n suuruinen tekolampi. Lupa oli myönnetty muun ohella pohjaveden suojelua ja padon rakentamista koskevin lupamääräyksin. – Hallinto-oikeus oli hylännyt hankkeen naapuritilan omistajien C:n ja D:n sekä eräiden muiden henkilöiden ympäristölautakunnan lupapäätöksestä tekemät valitukset. – C ja D olivat korkeimmassa hallinto-oikeudessa vaatiessaan

hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätöksiä kumottaviksi ja asian palauttamista lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi muun ohella lausuneet, että lautakunnan olisi pitänyt soveltaa asiassa VL 1:17a:n säännöstä, jossa kielletään muuttamasta sellaista vesistöä pienempää luonnonuomaa kuin Komipuro on. Kaavailtu tekolampi patoineen aiheutti Komipuron täydellisen kuivumisen alajuoksullaan. Tulva-aikoina puolestaan oli uhkana padon murtuminen ja vesimassojen tulviminen valittajien asunnon kellariin. Valittajien kaivo, joka mitä ilmeisimmin sai vetensä maa-ainesluvan kohteena olevan kaivon yläpuolisen soraharjun lähdepitoisesta pohjavedestä, saattoi mennä pilalle vähäisestäkin soranoton aiheuttamasta pintavesivalunnasta. Luvansaajat A ja B olivat C:n ja D:n valituksesta antamassaan selityksessä muun muassa esittäneet, että Komipuron uoma ei täyttänyt vesilain 1 luvun 17a §:n tarkoitetulta luonnontilaiselta uomalta vaadittavia tunnusmerkkejä, sillä siihen oli aikanaan rakennettu myllypato, ja uoman veden virtauskin oli vähäistä. – KHO, kumoten hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset palautti asian ympäristölautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. KHO lausui asiassa esitetyn selvitystä, jonka perusteella Komipuroa oli kokonaisuutena arvioiden pidettävä VL 1:17a §:ssä tarkoitettuna uomana. Asiassa oli esitetty selvitystä myös siitä, että Komipuron uomalaakson laajentamisesta kysymyksessä olevan kaltaisen soranoton seurauksena voi noissa ympäristöolosuhteissa aiheutua Komipuron luonnontilaisuuden vaarantumista. Tähän nähden ja kun A ja B eivät olleet esittäneet lainkohdan 2 momentissa tarkoitettua asianomaisen viranomaisen myöntämää poikkeusta lainkohdan 1 momentissa säädetystä kiellosta, ympäristölautakunta ei, kun otettiin huomioon MAL 2 §:n 3 kohdan ja VL 1:17a §:n säännökset, ollut tässä tilanteessa toimivaltainen ratkaisemaan A:n ja B:n ottamislupahakemusta Komipuron uoman vesialueen osalta. Muilta osin ympäristölautakunta oli ollut ottamislupa-asiassa toimivaltainen, mutta sen olisi hakijan ottamissuunnitelman käyttökelpoisuuden jäädessä riippumaan Komipuroon kohdistuvista toimista tullut, ottaen huomioon MAA 5.1 §:n säännös, osoittaa A ja B hakemaan ympäristölupavirastolta edellä tarkoitettua poikkeusta ja samalla lykätä maa-aineslupa-asian käsittelyä siksi, kunnes poikkeusta koskeva vesiasia on tullut lainvoimaisesti ratkaistuksi.

Kaikissa tapauksissa ei ole maa-aineslupa-asiaa käsiteltäessä ennakoitavissa, onko tarvetta ryhtyä vesilain mukaiseen menettelyyn. Tällöin ei ole perusteita edellyttää hakijan ryhtyvän tuon asian selvittämiseen. Sanotusta ei kuitenkaan seuraa, että ilman vesilupaa maa-ainesluvan nojalla aloitettu toiminta ei myöhemmässä vaiheessa voisi osoittautua vesilain mukaista päätöstä edellyttäväksi, jos esimerkiksi huomataan, että vesiluontotyyppin luontoarvo vaarantuu. Tällöin hakijan tulee omasta aloitteestaan tai valvontaviranomaisen kehotuksesta keskeyttää ottamistoiminta tarpeellisilta osin ja ryhtyä vesilain nojalla tarvittaviin toimenpiteisiin (ks. esim. KHO 23.8.2007 *taltio 2107*). Jos kuitenkin ELY tai kunnan valvontaviranomainen maa-aineslain säännösten nojalla vaatii haettavaksi vesiluvan, tämä kanta ei välttämättä sido vesilain mukaista lupaviranomaista, joka voi olla luvantarpeesta tai sen perusteesta eri mieltä.

5 Luonnonsuojelulainsäädännön taustavaikutus

Maa-ainesten ottamista koskeva lupajärjestelmä on tietyllä tavalla sovitettu muiden ohjauskeinojen väliin siten, että muualta tulevat sääntelyvaikutukset on otettava lupaharkinnassa joko suoraan tai välillisesti huomioon. Eräät seikat tutkitaan näin itse lupamenettelyssä, toiset taas jäävät toimijan itsensä vastattaviksi esimerkiksi niin, että hän joutuu huolehtimaan muun luvan hakemisesta. Tällaisessa tilanteessa maa-aineslupan tuottama oikeutus ei vielä takaa sitä, että toiminta voidaan edes luvan osoittamassa laajuudessa aloittaa. Vallitsevan näkemyksen mukaan etenkin luonnonsuojelulailla sekä ympäristönsuojelulain ehdottomilla kielloilla on läpäisyvaikutus, mikä merkitsee, että näistä yhteyksistä aiheutuvat vaatimukset tulee täyttää siitä riippumatta, onko toiminta muun lain nojalla kenties sallittua tai sallittavissa. Tässä suhteessa lainsäätäjä on valinnut luonnonsuojelulaista johtuvat vaatimukset sellaisiksi, että ne tulee maa-aineslupamenettelyssä arvioida ja ratkaista. Tämä koskee etenkin Natura 2000 -verkostosta johtuvaa ympäristövaikutusten arviointivelvollisuutta (LSL 65–66 §).

LSL 66 §:n mukaan lupaviranomainen ei sovellettavaan lakiin katsomatta saa myöntää lupaa ennen kuin Natura 2000 -verkostoon kuuluvan suojeluarvon osalta on suoritettu tarpeellinen vaikutusarviointi. Arviointi on suoritettava, jos hanke todennäköisesti merkittävästi heikentää verkoston suojeluarvoja. Lupaa ei pääsääntöisesti saa tällaisessa tilanteessa myöntää. Kun arviointivelvollisuus ei rajoitu vain verkoston rajausten sisäisiin alueisiin, vaan se koskee myös ulkopuolelta tulevia vaikutuksia, joilla saattaa olla heikentävä vaikutus rajauksen sisäpuolelle, todennäköisyys, että Natura 2000 -verkoston kohteen läheisyys synnyttää arviointivelvollisuuden, on suuri.

Siinä epävarmuustilanteessa, että lupaviranomainen joutuu pohtimaan, aiheutuisiko verkoston kohteelle todennäköisesti merkittävää luontoarvojen heikentymistä, on kaksi vaihtoehtoa. Koska MAL 7 §:n mukaan maa-aineslupahakemuksesta tulisi pyytää luonnonsuojeluviranomaisen lausunto, se voi koskea myös kysymystä arviointivelvollisuuden tarpeellisuudesta. Lausuntoviranomaisen kanta ei sido lupaviranomaista. Toisaalta lupaviranomainen voi itse ratkaista kysymyksen ja lausunnosta riippumatta osoittaa hakijan laatimaan arvioinnin. Jos arviointi tehdään, siitä on pyydettävä asiantuntijaviranomaisen (ELY) lausunto, jossa lausutaan lupaviranomaiselle käsitys hankkeen luontoarvoja heikentävästä vaikutuksesta. Jos taas lupaviranomainen ei päädy vaatimaan arviointia, mainittu viranomainen voi roolissaan valittaa tästä seikasta lupapäätöksen yhteydessä.

Tilanne on samankaltainen, kun kysymys on luontotyyppien lakisäateisistä suojelusta luonnonsuojelulain (LSL 29 ja 49 §) ja vesilain (VL 1:15a, 17a) järjestelmissä. Heikentämiskiellot koskevat kaikkia toimijoita, eikä toimintaa saa aloittaa ennen tarvittavan poikkeuksen saamista. Menettelyvaihtoehtoja on tällöin kaksi. Lupaviranomainen saattaa katsoa, ettei se saa myöntää haettua lupaa, ellei hakija jo siinä yhteydessä esitä samaansa poikkeusta asianomaisesta kiellosta. Lupaviranomainen

saattaa toisaalta omaksua kannan, että sen tehtävänä ei ole arvioida luonnonsuojelulaista johtuvien poikkeusten tarpeellisuutta, vaan lähtee siitä, että toimija ennen toiminnan aloittamista huolehti tarvittavien poikkeusten käsilläolosta. Laista ei ole johdettavissa tähän normivalintaan ratkaisua, vaan valittava vaihtoehto voi määryytyä tilanteen mukaan. Saatu luonnonsuojelupoikkeus on toisaalta vertikaalisesti kattava, joten jos hanketta varten tarvitaan erilaisia lupia, niitä haettaessa vaaditaan ainoastaan kerran myönnetty poikkeus.

Ratkaisussa *KHO 7.6.2006 taltio 1472 (2006:35)* lausuttiin, että kun vuollejokisimpukan esiintyminen rakentamiskohdalla voitiin selvittää tarkemmin ennen rakentamistyön aloittamista ja kun työssä sovellettava menetelmä oli vielä avoimena, rakentamislupa voitiin myöntää siten, että kysymys LSL 49.3 §:ssä tarkoitetun poikkeuksen tarpeellisuudesta selvitetään erikseen. Ratkaisun mukaan viranomaisen lupapäätöksessä sallimaa rakentamista ei kuitenkaan voida aloittaa ilman luonnonsuojeluviranomaisen eli silloisen alueellisen ympäristökeskuksen myöntämää lainvoimaista poikkeusta, jos poikkeaminen on tarpeen.

Seuraavassa ratkaisussa taas katsottiin MAL 1.2 §:stä seuraavan, että LSL 49.1 §:ssä tarkoitettu kiello estää maa-ainesluvan myöntämisen kiellon kohteena olevalle alueelle.

KHO 25.6.2003 taltio 1541: Ympäristölautakunta oli myöntänyt yhtiölle maa-ainesluvan ottaa kalliokiviaineksia yhteensä 130 000 kuutiometriä K:n tilaan kuuluvalla noin 2,3 hehtaarin suuruiselta ottamisalueelta. Päätökseen liitettyjen lupamääräysten mukaan luvansaajan oli ennen ottamistoiminnan aloittamista varmistettava, ettei ottamisalueella ollut liito-oravan pesäpuuta tai -puita; jos ottamisalueella oli liito-oravan pesäpuu tai -puita ja että noudatettiin LSL 49 §:n määräyksiä. Lisäksi määrättiin, että maa-ainesta sai ottaa alueella vuosittain vain tiettyä aikaa. Hallinto-oikeus, ottaen huomioon myös MAL 1.2 §:n säännöksen, jonka mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään, kumosi hankkeen naapurien valituksista maa-aineslupapäätöksen LSL 49.1 §:n vastaisena. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan muun muassa ottamisalueen sisäpuolella oli useita liito-oravan jätöksillä merkittyjä puita, joissa oli liito-oravalle soveltuva kolo. Liito-oravan elintavoista hankitun muun asiantuntijaselvityksen valossa voitiin päätellä, että nämä puut lähiympäristöineen ovat joko liito-oravan lisääntymispaikkoja tai levähdyspaikkoja. Kun tällaisia kolopuita oli myös ottoalueen sisäpuolella, merkitsisi suunniteltu maa-ainesten ottaminen liito-oravan LSL 49.1 §:ssä tarkoitettujen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä tai heikentämistä. Ympäristölautakunnan päätös oli tämän vuoksi lainvastainen. – KHO hylkäsi yhtiön hallinto-oikeuden päätöksestä tekemän valituksen. Perusteluissaan KHO viittasi samana päivänä antamaansa päätökseen LSL 57 §:n mukaista hallintopakkoa koskevassa asiassa, jossa oli vaadittu K:n tilan metsään kohdistuvia maanomistajan metsänkäyttöilmoituksessa esitettyjä metsänkäsittelytoimenpiteitä kiellettäväksi LSL 49.1 §:ssä säädetyn, sanotussa lainkohdassa tarkoitetun eläinlajin (liito-orava) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskiellon vastaisena.

Vasta selostetussa ratkaisussa ei näytä tarkastellun mahdollisuutta, että olisi varattu hakijalle tilaisuus poikkeuksen hakemiseen. Lupaviranomainen oli arvioinut, että sitä ei sen asettamin lupamääräyksin tarvittaisi.

Joissakin tilanteissa voi tulla arvioitavaksi, onko suojeluelvoite asianmukaisesti tai riittävästi täytettävissä, vaikka kiellosta on esitetty LSL 49 §:n nojalla poikkeus. Tiesuunnitelman hyväksymistä koskevassa asiassa *KHO 31.12.2003 taltio 3382 (2003:99)* tuomioistuimien ei ryhtynyt tutkimaan, oliko poikkeus liito-oravan esiintymispaikan

osalta riittävä hankkeen kaikkien vaikutusten osalta, vaan se katsoi, että suunnitelma voitiin hyväksyä lainvoimaisen poikkeuksen ollessa olemassa. Jos sen lisäksi tarvittiin muita suojelutoimia, vastuu niistä jäi suunnitelmapäätöksen estämättä tieviranomaisen vastuulle. Kysymystä ei siten ennakoitu lupaharkinnassa.

Oikeuskäytännössä on edelleen katsottu, että jos toiminta, esimerkiksi maa-ainesten ottaminen tai metsän hakkuu, etenee vaiheittain, arvioinnin tai poikkeuksen tarve tulee arvioida jo lupaa annettaessa, vaikka kyseinen poikkeusta vaativa vaihe toteutuisi vasta myöhemmin (*KHO 10.1.2007 taltio 17*). Tässä asiassa hanke ei ottamissuunnitelmaa varten teetetyt selvityksen mukaan ollut Natura-arvioinnin tarpeessa, mutta kunnan jäsenen valituksesta oikeusasteet päätyivät vastakkaiseen tulokseen, koska lupapäätöksessä määrätyn suojavyöhykkeen leveys Natura-alueen lähinnä ottamisaluetta olevaan osa-alueeseen nähden oli 30 metriä.

6 Maa-ainesten ottaminen osana ympäristöluvanvaraista toimintaa

6.1

Toimintojen luokittelu ja jaottelu ympäristölupasääntelyssä

Maa-ainesten ottaminen vaatii tietynlaajuisena maa-ainesluvan ohella ympäristöluvan. Maa-ainesluvasta riippumatta ympäristölupa on tarpeen, kun käsitellään irrotettuja maa-aineksia, koska tämä toimintaa saattaa täyttää ympäristön pilaamisen tunnusmerkistön. Ympäristölupa on tarpeen kaivostoimintaa varten, joka ei kuulu maa-aineslupasääntelyn piiriin (ympäristönsuojeluasetuksen 1 § 7 kohta). Lisäksi ympäristölupa tarvitaan malmin tai mineraalin rikastamiseen sekä kivenlouhimoa tai muuta maanrakennustoimintaan liittyvää kivenlouhintaa varten, kun kiviainesta käsitellään vähintään 50 päivää vuodessa. Edelleen ympäristölupa on tarpeen kiinteää tai tietylle alueelle sijoitettavaa murskaamoa varten, jos sen toiminta-aika on vähintään 50 päivää vuodessa.

Ympäristölupa ei nykyisin koskaan korvaa maa-aineslupaa. Myöskään maa-aineslupa ei korvaa ympäristölupaa. Tosin silloin, kun ympäristölupaa ei tarvita, toiminnan ympäristövaikutuksista saatetaan antaa maa-ainesluvassa määräyksiä. Ympäristöluvan piiriin kuuluvan toiminnan laajuus on sinänsä määritelty toiminnan luonnetta ja laajuutta koskevin luvantarvekriteerein (YSA 1 §), mutta se mitä luvallistettavaan hankkeeseen kuuluu, määräytyy usein kokonaisharkinnan perusteella. Tällöin hanketta tarkastellaan sen elimellisten osien muodostamana kokonaisuutena, jotta hanketta pilkkomalla ei kierrettäisi luvantarvetta tai muita ennakkovalvontaa koskevia velvoitteita. Tätä kokonaistarkastelua kutsutaan käytännössä toimintakokonaisuudeksi, joskaan tällä käsitteellä ei nykyisessä sääntelyssä ole nimenomaista asemaa. Maa-ainesten ottamisessa kokonaisuus voi käsittää murskaamon ja jatkokäsittelyn sekä kuljetuksen, erityisesti kun toiminnoissa käsitellään muitakin kuin ottamisalueelta saatuja aineksia. Ne saattaisivat toisaalta olla ottamistoimintaan katsomatta erillisesti ympäristöluvan tarpeessa.

Ympäristöluvan nojalla sallittuun toimintaan liittyen tapahtuva maa-ainesten irrottaminen ei vapauta asianomaista hakemasta maa-aineslupaa. Tämä johtuu useista eri seikoista, osin siitä, että ympäristölupajärjestelmä koskee päästöjä, ei niinkään hankkeen rakenteellista toteuttamista, osin siitä, että ympäristöluparatkaisussa ei tule otettavaksi kantaa alueen hallintaan. Lisäksi luvan myöntäminen ei edellytä omistussuhteiden tarkastelua. Ympäristöluvanvarainen toiminta saattaa myös olla lyhytaikaista sekä vaikutuksiltaan muuttuvaa. Luvan tehtävänä ei liioin ole sallia kajoamista maaperään tai luonnonvaroihin. Tästä syystä ympäristöluvanvarainen toiminta saattaa vaatia paitsi maa-ainesluvan myös rakennuslainsäädännön mukaisen luvan, sillä maa-ainesten poistaminen rakennuksen aseman ulkopuoliselta rakennuspaikan osalta vaatii maa-ainesluvan, ellei kysymys ole kotitarveotosta.

Hanke saattaa vaatia ympäristöluvan eri perusteilla. Vaikka maa-aines poistetaan hyödynnettäväksi, jolloin maa-aineslupa riittää, ottamisen perimmäisenä tarkoituksena saattaa olla se, että alue sen jälkeen voidaan ottaa muuhun käyttöön. Tuleva käyttö olisi ennakoitavissa jo lupaharkinnassa. Jos ottamistoiminnan sivuvaikutukset ovat ympäristöluvanvaraisia, tulevan käytön edellytykset saattavat tässä kohdin tulla tarkasteltaviksi toimintakokonaisuusajattelun perusteella.

Eräänlaisesta toimintakokonaisuusnäkökulmasta on kysymys niissä maa-aineslain poissuljentilanteissa, joissa rakentamiseen oikeuttava lupa korvaa muutoin tarpeellisen maa-ainesluvan. Korvaavan luvan näkökulmasta tämä merkitsee kääntäen sitä, että maa-ainesten ottaminen vaikutuksineen tulisi ottaa huomioon arvioitaessa rakentamiseen myönnettävän luvan edellytyksiä. Rakennuspaikkaa tai sen maastosuhteita koskevat määräykset saattavat rajoittaa mahdollisuuksia maa-ainesten poistamiseen rakennuspaikalta. Usein maa-ainesluonnonvaran asema on tullut ratkaistuksi kaavassa, johon luvan myöntäminen perustuu. Maantien suunnittelussa tulee ottaa huomioon ympäristönäkökohdat. Tähän kuuluu muun muassa tien suuntauksen tekeminen niin, ettei arvokkaita maisemia tarpeettomasti turmella. Varsinaisia esteitä suunnitella rakentamishanke niin, että mittaviakin maa-ainesmääriä poistetaan rakentamispaikalta, ei lain tasolla kuitenkaan ole.

Hakija ei voi disponoida siitä, että hän hakee luvan vai jollekin osatoiminnoista, vaan kokonaisuuden luvantarve arvioidaan viran puolesta.

Asiassa *KHO 19.6.2007 taltio 1631 (2007:38)* yhtiö A oli hakenut ympäristölupaa, joka koski rakennusjätteen hyödyntämistä ja käsittelyä. Jätteenkäsittelyalue oli suunniteltu toteutettavaksi louhimalla tilalla X kalliota. A:n omistamalleen tilalle X suunnitteleman kallion louhinta noin kymmenen metrin syvyyteen ja louheen murskaus sekä toisaalta jätteenkäsittelytoiminta olivat kaksi ajallisesti peräkkäistä hanketta, jotka eivät sellaisenaan yhdessä muodostaneet yhtä ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa luvanvaraista toimintaa. Tosiasiassa jätteenkäsittelyaluetta ei kuitenkaan katsottu olleen hankkeesta kokonaisuutena saadun selvityksen mukaan mahdollista toteuttaa ennen kuin alueen kalliota oli louhittu. A:n suunnitteleman louhinta- ja murskaustoiminnan oli hallinto-oikeuden lainvoimaisella päätöksellä katsottu edellyttävän ympäristölupaa. Jätteenkäsittelytoiminnan ympäristöluvan oikeudelliset edellytykset ja mahdollisen luvan sisältö eivät olleet ratkaistavissa ennen kuin louhinnalla ja murskauksella oli ympäristölupa. – Merkitystä ei tällöin ole sillä, että hakijalla on maa-aineslupa, mutta tästä ei asiassa ollut kysymyskään.

Vrt. *KHO 30.12.2004 taltio 3462 (KHO 2004:123)*, missä riippuvuussuhdetta kahden ympäristölupakategorian kesken ei katsottu olevan. Kaatopaikan laajennushankkeen toteuttaminen sinänsä edellytti ensin laajennuksen esteenä olevan kallion louhimista. Kun otettiin huomioon A Oy:n hankkeeseen ja M:n kaatopaikkahankkeen laajentamiseen kuuluvien toimintojen erillisuus, jonka vuoksi kiviainesten ottaminen aiotulta alueelta oli mahdollista riippumatta siitä, laajennettiin samaa louhinta-alueutta vuoden 2007 jälkeen kaatopaikkatoimintoihin vai ei, ei kaatopaikan mahdollinen myöhempi laajentaminen louhitulle alueelle ollut riittävä peruste pitää kallionlouhintaa oheistoimintoineen osana jäteasematoimintaa. Kallionlouhintaa ja jäteasematoimintaa harjoittavat eri toiminnanharjoittajat eivätkä mainitut toiminnat muodostaneet ympäristönsuojeluasetuksen (silloisessa) 2 §:ssä tarkoitettua pääasiallisesta toiminnasta ja sitä palvelevasta toiminnasta koostuvaa teknistä ja taloudellista kokonaisuutta.

Ympäristöluvan maa-ainesten louhintaa koskeva ohjaus sivuaa maa-ainesluvan tarkoitusta eli sitä, mistä paikoista ottaminen voi tapahtua. Ympäristöluvassa ei suoraan ratkaista otettavan aineksen määrää, vaikka ympäristölliset seikat saattavat asettaa rajoituksia sille, mitä esimerkiksi maa-aineslupa-asiassa ottamissuunnitelmassa on

esitetty. Ympäristölupa-asiassa louhinta ja murskaus saattavat edustaa eri toimintavaihteita osin siksikin, että jos kysymys on paikalle tuodusta murskausasemasta, sinne saatetaan toimittaa muutakin kuin paikalla louhittua kiveä. Louhinta liittyy siten kiinteämmin aineksen irrottamiseen kuin periaatteessa siitä ainakin alueellisesti erillinen murskaus.

Asiassa KHO 27.7.2004 taltio 1719 (KHO 2004:72) kysymys oli siitä, muodostivatko louhinta ja murskaus erikseen otettuina ympäristöluvanvaraisen hankkeen. Lupaviranomainen oli myöntänyt yhtiölle kymmeneksi vuodeksi ympäristöluvan louhia kalliokiviainesta (tarvekiveä) yhteensä 25 000 m³, louhia ja paloitella sitä ja kuljettaa se pois sekä läjittää louhinnassa syntyvää sivukiveä. Lupa ei käsittänyt sivukiven murskaustoimintaa, vaikka myös sitä oli toiminnan yhteydessä tarkoitus harjoittaa kymmenen vuoden lupakautena korkeintaan kolmena noin kahden viikon pituisena jaksena. Murskattavan aineksen rajallisen määrän ja toiminnan lyhytkestoisuuden vuoksi toiminnan vaikutukset ympäristöön oli arvioitu vähäisiksi. KHO katsoi, että louhinnan yhteydessä suoritettava murskaus oli osa sen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan kokonaisuutta, jonka luvanvaraisuutta, luvan myöntämisen edellytyksiä ja lupamääräysten asettamista on ympäristönsuojelulain mukaan arvioitava. Tämä koski terveyshaitan samoin kuin eräistä naapuruussuhdelain kohtuuttoman rasituksen käsilläoloa ja niiden oikeudellista merkitystä. Haittojen estämis- tai vähentämistarvetta oli arvioitava sanottua sekä louhinnan että murskauksen käsittävän toiminnan kokonaisuutta silmällä pitäen. Suunniteltu murskaustoiminta oli kuitenkin sen laajuudesta, sijainnista ja ajankohdista saadun selvityksen mukaan ennalta arvioiden järjestettävissä siten, että terveyshaitan ja edellä tarkoitettua kohtuuttoman rasituksen osalta ympäristöluvan edellytykset murskaustoiminnankin osalta täyttyisivät. Myöskään louhimisluvan lupamääräykset eivät ennalta arvioiden riippuneet murskaustoiminnasta. Louhinnan lupa-asia oli siten voitu tässä tapauksessa ratkaista ilman, että samalla lupaan olisi ollut sisällytettävä myös toimintakokonaisuuteen kuuluva murskaustoiminta. – Annettavalla luvalla ei ollut ratkaistu, voitiinko murskaustoiminta aikanaan käsitellä YSL 60 §:n mukaisessa melua ja tärinää aiheuttavan tilapäisen toiminnan ilmoitusmenettelyssä vai oliko siihen haettava ympäristölupaa.

6.2

Ympäristölupaharkinta ja kaavanvastaisuus

Jos alueella on voimassa yksityiskohtainen kaava, se ohjaa sekä maa-aineslupaa että ympäristölupaa. Selvää sitä vastoin ei aina ole se, miltä osin kaava kussakin menettelyssä on otettava huomioon eikä aina sekään, estääkö vai salliiko kaavamääräys ottamistoiminnan. Edellä on tarkasteltu asemakaavan merkitystä maa-aineslupasääntelyn kannalta.

KHO 7.4.2009 taltio 866 (2009:37): Alueelle, jolla yhtiö oli YSL 60 §:n mukaisessa melu-ilmoituksessa ilmoittanut louhivansa alle 49 työpäivää sekä murskaavansa myös kalliokivilouhetta alle 49 työpäivää ilmoituksessa mainittuina ajanjaksoina, oli myönnetty maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maisematyölupa alueen asemakaavan mukaista teollisuusrakentamista ennakoivaa louhintaa varten. Louhinta- ja murskausalue oli vahvistetussa asemakaavassa merkitty teollisuusrakennusten korttelialueeksi, jolla ympäristö asettaa toiminnan laadulle erityisiä vaatimuksia (TY). Jotta tontin käyttö vahvistetun asemakaavan mukaiseen teollisuusrakentamiseen oli mahdollista, tontti oli ensin tasoitettava asemakaavan edellyttämälle korkeustasolle. Tasoittaminen toteutettiin ilmoitetulla louhinnalla ja murskauksella. Louhittava tontti sijoittui noin 50–200 metrin etäisyydelle Päijänne-tunnelista osittain asemakaavan mukaiselle Päijänne-tunnelin suoja-alueelle (sv-pt), jolla oli noudatettava asemakaavan mukaisia pohjaveden suojelumääräyksiä

(pv-24). Noiden suojelumääräysten mukaan kysymyksessä oli vedenhankinnan kannalta tärkeä pohjavesialue. Kysymyksessä katsottiin olevan sellainen louhinta- ja murskaustoiminta, joka ei perustanut ympäristölupavelvollisuutta toimintapäivien lukumäärän perusteella YSA 1.1 §:n 7 kohdan c alakohdan ja e alakohdan nojalla. Koska louhinta- ja murskaustoiminta sijoittui osaksi Päijänne-tunnelin vedenhankinnan kannalta tärkeään pohjavesialueeseen rinnastettavalle suoja-alueelle ilmoitettua louhintaa ja murskausta oli kuitenkin pidettävä YSA 1.2 §:n nojalla ympäristölupavelloisena toimintana. – Kysymyksessä olevaa, asemakaavan mukaisen rakentamisen toteuttamisen mahdollistavaa louhintaa ei sinänsä ollut pidettävä YSL 42.2 §:ssä tarkoitettu tavoin asemakaavan vastaisena.

6.3

Ympäristöluvan suhde meluilmoitukseen

Meluilmoituksen tekemisvelvollisuudesta säädetään YSL 60 §:ssä. Lupasääntelyn kannalta kysymys on siitä, riittääkö jatkuvassa toiminnassa toistuvien meluilmoitusten tekeminen, kun ympäristöluvan tarvetta ei yleisten sääntöjen mukaan ole. Ilmoitus on sinänsä riittävä, kun toiminta on lyhytaikaista. Luvantarve saattaa kuitenkin olla kierrettävissä, jos jatkuva toiminta jaetaan ajallisesti niin, että meluilmoitus aikakriteerillä riittää. Oikeuskäytännössä onkin taipumusta katsoa, että louhinnassa ja murskaustoiminnassa meluilmoituksen tekeminen ei ole riittävää, jos melutoiminnot ovat yhteydessä pitkäaikaiseen toimintaan, jossa melun syntyminen on ominainen vaikutus.

KHO 30.10.2008 taltio 2725 (2008:79): Ympäristönsuojelutarkastaja oli hyväksynyt toiminnanharjoittajan YSL 60 §:n nojalla tekemän ilmoituksen tilapäistä melua ja tärinää aiheuttavasta kallion räjäytys-, louhinta- ja murskaustoiminnasta. Päätöksen mukaan kysymys oli tilapäisestä, alle 50 päivää vuodessa kestävästä toiminnasta. Hanketta varten toiminnanharjoittajalle oli myönnetty lainvoimainen, 10 vuotta voimassa oleva maa-aineslupa 670 000 m³:n louhintamäärälle. KHO katsoi, ettei ilmoitusmenettelyllä voitu aloittaa lähtökohtaisesti luvanvaraista toimintaa eikä ilmoitusmenettelyä voitu soveltaa sellaisiin toimintoihin, joissa ennalta saatujen tietojen mukaan oli kysymys pitkäaikaisesta, toistuvasta toiminnasta. Kun otettiin huomioon asiakirjoista saatavilla olleet tiedot toiminnan laajuudesta ja laadusta, asiassa oli kysymys louhinta- ja murskaustoiminnasta, jota oli tarkoitettu jatkaa maa-ainesten ottamissuunnitelman mukaisesti. – Kysymys ei siten ollut sellaisesta tilapäisestä toiminnasta, jota YSL 60 §:ssä tarkoitettiin, vaan toiminnasta, joka edellytti ympäristölupaa. Edellytyksiä käsitellä asiaa ilmoituksena ei ollut.

6.4

Jättekysymys

Maa-aines- ja murskaustoiminnan jättekysymysten hoitaminen perustuu jättesäätelyyn sekä maamassojen läjittämistä ja alueiden jälkihoitoa koskeviin säännöksiin ja määräyksiin. Tällä seikalla ei sinänsä ole merkitystä arvioitaessa maa-ainesluvan ja ympäristöluvan keskinäistä vuorovaikutussuhdetta. Euroopan unionin oikeudesta johtuva kaivannaisjätettä koskeva sääntely jakautuu Suomessa nykyisin osaksi sekä maa-aineslupa- että ympäristölupajärjestelmää.

KHO 25.11.2002 taltio 3055 (2002:82): Yhtiön tarvekiven louhinnassa syntyvää, mahdollista myöhempää käyttöä varten louhimisalueen läheisyyteen, mutta maa-aineisten

ottamisluvassa määritellyn ottamisalueen ulkopuolelle varastoitua ja toistaiseksi varastointialueelle jäävää sivukiveä, jonka sivukiven haltija oli poistanut tai aikonut poistaa käytöstä, pidettiin jätelaisa tarkoitettuna jätteenä. Sivukiven varastointipaikkaa louhinta-alueen läheisyydessä, sivukiven koostumusta ja sitä seikkaa, ettei sivukivestä aiheudu todellista vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle, jos tämä oletetaan näytetyksi toteen, ei pidetty tältä osin olennaisina perusteina sen ratkaisemiseksi, onko sivukivi luokiteltava jätteeksi.

Kaivannaisjätehuollon järjestäminen vaatii kansallista toimeenpanoa. Jos maa-ainesten ottamisen yhteydessä tai niiden varastoinnissa taikka jalostamisessa syntyy kaivannaisjätettä, luvan hakijan on tehtävä osana ottamissuunnitelmaa kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma (MAL 5a §). Jos ottamissuunnitelmaa ei tarvita, luvan hakijan on esitettävä erillinen kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma. Kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma on laadittava siten, että ehkäistään kaivannaisjätteen syntyä ja vähennetään sen haitallisuutta sekä edistetään jätteen hyödyntämistä ja turvallista käsittelyä. Jätehuoltosuunnitelmaan on sisällytettävä tiedot alueen ympäristöstä, kaivannaisjätteestä, kaivannaisjätteen hyödyntämis- ja käsittelypaikasta, vaikutuksista ympäristöön, toimista ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, toiminnan tarkkailusta ja toiminnan lopettamiseen liittyvistä toimista. Luvan haltijan on arvioitava ja tarvittaessa tarkistettava kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaa vähintään viiden vuoden välein ja ilmoitettava tästä valvontaviranomaiselle. Kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaa on muutettava, jos kaivannaisjätteen määrä tai laatu taikka jätteen käsittelyn tai hyödyntämisen järjestelyt muuttuvat merkittävästi. Lupaa tai ottamissuunnitelmaa on tällöin muutettava noudattaen mitä luvan muuttamisesta sen voimassaoloaikana on voimassa (MAL 16 §).

Kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaan sovelletaan maa-ainesasiassa sen tavoitteiden ja sisällön osalta, mitä kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta säädetään ympäristönsuojelulain nojalla (YSL 45a §). Kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmaa ei tarkastella maa-ainesasiassa, jos toiminta vaatii ympäristöluvan.

7 Maa-aineslupajärjestelmän koordinointi- ja keventämisenäkymiä

7.1

Yleisperustelut

Suomen maankäyttöjärjestelmä on rakentunut lupaviranomaisrakenteen osalta siten, että paikallisesti kohdennetut ja laajuudeltaan rajoitetut hankkeet kuuluvat kunnallisen päätöksentekoviranomaisen toimivaltaan. Tästä syystä aikoinaan maa-aineslupaviranomainen luotiin käyttämällä esikuvana silloisen rakennuslain lupaviranomaisrakennetta. Tuolloin ei ollut olemassa yhtenäistä valtion ympäristölupaviranomaisjärjestelmää eikä ympäristölupaa vastaava kokonaisvaltaista ennakkovalvontakeinoja. Naapurusoikeudelliset ja terveydensuojelulliset ennakkovalvonnan muodot kuuluivat niin ikään pääosiltaan kunnallisen viranomaisen toimivaltaan. Tosin kaikissa näissä yhteyksissä kunnan ennakkovalvontaviranomainen ei toiminut eikä toimi nytkään kunnan poliittisen johdon ohjauksessa, vaan se on ratkaisutoiminnassaan itsenäinen. Sen päätöksistä valitetaan suoraan hallintotuomioistuimiin kuten valtion lupaviranomaisenkin päätöksistä.

Edellä oleva tarkastelu osoittaa, että yksittäinen maa-aineshanke saattaa edellyttää paitsi kaavamääräysten noudattamista ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyä myös maa-aineslupaa, vesilain mukaisia lupia sekä ympäristölupaa, eräiden muidenkin lupien ohella. Maa-ainesluvan rinnalla muiden lupien tarve riippuu yhtäältä siitä, tapahtuuko alueella louhintaa ja murskausta (ympäristölupa) tai harjoitetaanko toimintaa pohjavesialueella (vesilupa). Vesistöistä tapahtuvan maa-ainesten ottamisen osalta on olemassa jo nyt vaihtoehtoisten lupien järjestelmä siten, että maa-aineslupaa ei tarvita, jos vesilain mukainen muuttamislupa ainesten ottamiseen tai ruoppaamalla tapahtuvaan ainesten siirtämiseen on olemassa.

Ehdotuksen tavoite on käytännön toimijoiden kannalta kahtalainen. Lupa-asioiden kokoaminen yhteen käsittelyyn sekä vähentää resurssien käyttöä että edistää ratkaisujen koordinoitua. Nykyisin saattaa käydä niin, että kun yksi lupaprosessi on käyty läpi ja lupa saatu, toista lupaa ei saadaakaan. Toisena hyötynä olisikin lupamenettelyyn lopputuloksen parempi ennakoitavuus, kun lupamenettelyjen määrä vähenee.

Ehdotuksella pyritään saavuttamaan poistamalla niiden lupien päällekkäisyys, joiden keskeisenä tehtävänä on ohjata maa-ainesten ottamista taloudelliseen hyödyntämistarkoitukseen. On havaittavissa, että mainituissa kolmessa samaan toimintaan sovellettavassa eri järjestelmässä tarkastellaan siinä määrin samanlaisia asiakokonaisuuksia vertailukelpoisen selvitysaineiston pohjalta, että on ennakkovalvonnan keventämistarkoituksessa mielekästä yhdenmukaistaa viranomaisten toimintoja. Myös tietyt muut luvat, kuten rakennuslupa tai lunastuslupa, saattavat oikeuttaa

maa-ainesten poistamiseen, mutta niissä ei kysymys ole ensisijaisesta aineksen hyötykäytöstä eikä niihin sovelleta pääsääntöisesti maa-aineslakia. Siksi ehdotus ei vaikuta niiden soveltamiseen.

7.2

Uudistusehdotusten pääkohdat

Toimeksiannon mukaan ehdotuksessa ei oteta kantaa pitemmän tavoitteen uudistuspyrkimyksiin, joiden yhteydessä maa-ainesten ottamista koskeva sääntely olisi saatettavissa osaksi laajaa ympäristölupamenettelyä. Uudistamisen keskeinen sisältö käsittäisi kolme osiota, maa-aineslupaharkinnan siirtäminen eräissä tapauksissa muun lupa-asian yhteyteen, maa-aineslain lupamenettelyä koskevien säännösten päivittämisen sekä muutoksenhakujärjestelmän muuttamisen

Päällekkäisyyksien vähentäminen olisi ehdotuksen mukaan mahdollista rajoittamalla maa-aineslupan käyttöala, oikeastaan alkuperäisen tarkoituksensakin mukaisesti, toimimaan ”puhtaana” maa-ainesten ottamista koskevana ohjauksena, jota sovellettaisiin vain, kun muun lain mukaista lupaa ei vaadita toimintaan, jonka yhteydessä on maa-ainesten ottaminen. Tämä tarkoittaa, että jos hanketta varten nykyisen lain mukaan vaaditaan maa-aineslupan ohella ympäristölupa tai vesilupa, maa-aineslupaa ei vastedes enää erikseen vaadittaisi, vaan maa-ainesten ottamisen edellytykset tutkittaisiin mainitussa muussa lupamenettelyssä. Tämän seurauksena maa-ainesten ottamisen maisemalliset ja luonnonsuojelulliset edellytykset samoin kuin näihin liittyvä ympäristövaikutusten arviointi siirtyisi muun lupamenettelyyn yhteyteen.

Kuvatun tavoitteen määrittämisen perusteella maa-aineslailla ja maa-ainesluvalla olisi selkeä tehtävänsä tilanteissa, joissa ympäristöluvan tai vesiluvan tarvekynnys ei ylity. Tarkoitus on myös, että ehdotetussa järjestelmässä maa-aineslupaharkinnan sääntely säilyttäisi asemansa, kuitenkin osana muuta lupapäätöksentekoa. Kunnan viranomaisen, jolta vapautuisi jossain määrin resurssit, voisi keskittyä niihin ”puhdistuksiin” maa-ainesasioihin, joilla on paikallinen luonne ja joihin muiden viranomaisten rinnakkainen päätöksenteko ei olennaisesti vaikuta. Maa-aineslakia sovellettaisiin siten edelleen aineellisoikeudellisesti sulauttamatta esimerkiksi luvan myöntämisen edellytysten tarkastelua muun lupaharkinnan osaksi. Esimerkiksi ottamistapaa koskeva lupamääräysten sisältö perustuisi vastedeskin maa-aineslain sääntelyyn. Menettelyllisesti maa-aineslupaosioon sovellettaisiin kyseisen muun lupajärjestelmän säännöksiä ja ratkaisu annettaisiin kultakin osin samanaikaisesti, mikä on ehdotuksen keskeinen sisältö. Tällä on vaikutuksia myös muutoksenhakujärjestelmään

Koska kolmeen tarkasteltavaan lupajärjestelmiin sovellettavat menettelysäännökset yhtäältä maa-aineslupan ja toisaalta kahden muun luvan kesken ovat jossakin määrin toisistaan poikkeavia, ehdotetaan lisäksi, että maa-aineslain oma menettelytapasäännöstö mukautettaisiin lähemmäksi ympäristölupamenettelyä silloinkin, kun pelkästään maa-ainesluvasta on kysymys. Ei ole perustetta ylläpitää maa-ainesten ottamisen ennakkovalvonnassa erilaisia menettelysäännöksiä riippuen siitä, käsitelläänkö asia maa-aineslain vai esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä. Tältä osin muutosehdotus on erillinen eikä liity lupien päällekkäisyyden poistamiseen. Niissä tapauksissa, joissa on päällekkäisen luvantarpeen tilanne, maa-aineslain omia menettelysäännöksiä ei luonnollisesti sovellettaisi.

Ehdotuksen mukaan maa-aineslailla ominainen kunnallisvalitus tiettyine erityispiirteineen muutettaisiin samanperusteiseksi hallintovalitukseksi, jota muissa ympäristöllisissä lupa-asioissa noudatetaan. Alkuperäiset syyt kunnallisvalituksen käyttämiseen ovat pitkälti poistuneet. Kun lähes kaikissa muissa ympäristölainsäädännön alaan kuuluvissa asioissa kaavoitusta lukuun ottamatta sovelletaan hallintovallitusta

koskevaa hallintolainkäytön sääntelyä joskin tietyin erityispiirtein, oikeuskäytännön perusteella ei ole pääteltävissä, että kunnallisvalituksen soveltamiseen maa-ainesasioissa olisi osoitettavissa merkittävä oikeusturvaan tai asiantuntemuksen käyttöön liittyvä syy. Asianosaisuuden avartunut käsite sekä ympäristöpäätöksentekoon osallistumista koskeva maa-aineslain säätämisen jälkeinen kehitys avaavat arvion mukaan riittävät keinot paikkakunnan asukkaille osallistua päätöksentekoon. Toisaalta kunnallisvalitus rajoittaa muutoksenhakuasteen toimintaa hallintovalitusta enemmän, mikä saattaa osaltaan johtaa siihen, että valituksen tavoite jää saavuttamatta. Näistä syistä olisi harkittava, että maa-aineslain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa otettaisiin käyttöön muulle ympäristöpäätöksenteolle ominainen muutoksenhaun sääntely. Tätä puoltaa sekin, että maa-ainesten ottamista koskevia asioita käsitellään eri lainsäädäntöyhteyksissä, eikä ole perusteita ylläpitää muutoksenhaun tasolla erilaisia rakenteita. Niissä tapauksissa, joissa ehdotuksen mukaan maa-aineslupa-asia käsiteltäisiin osana ympäristölupaa tai vesilain mukaista lupaa, muutoksenhakutie ja muutoksenhakuasioiden käsittelyjärjestys säilyisi näiden lakien mukaisena.

Arvioni mukaan erillistä selvitystä vaatisi uudistus, jossa myös muutoksenhakuaste yhdenmukaistettaisiin maa-aineslain ja kahden muun lupajärjestelmän kesken. Sitä ei sen vuoksi tähän ehdotukseen sisälly. Nykyisin maa-aineslupa-asioissa muutoksenhakuasteena on toimivaltainen hallinto-oikeus, kun taas ympäristö- ja vesilupa-asioissa se on Vaasan hallinto-oikeus. Pelkästään maa-aineslain lupajärjestelmään ehdotuksen mukaan jäävät maa-aineslupa-asiat lienevät kuitenkin siten paikallisia ja tapauskohtaisiin olosuhteisiin perustuvia, että ei ole painavia syitä muuttaa muutoksenhakuastetta pelkästään lakien yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi.

Eryityiskysymyksenä oikeuskäytännössä on arvioitu meluilmoituksen asemaa maa-ainesten ottamisen ennakkovalvonnassa. On katsottu, että vaikka yksittäinen ottamiseen liittyvä toimenpide olisi toteutettavissa pelkästään ilmoituksen perusteella (YSL 60 §), ympäristölupa on kuitenkin tarpeen, kun toiminta on muuta kuin tilapäistä ja ottamissuunnitelmaan perustuvaa. Tällöin siis nykyisessä järjestelmässä maa-ainesten ottamista ei voi harjoittaa ympäristönsuojelulain kannalta pelkästään ilmoituksen perusteella, vaikka asianomaiselle olisi myönnetty maa-aineslupa. Koska tällaisessa tilanteessa kysymys on ympäristönsuojelulain sisäisestä ohjauskeinosääntelystä, jossa syntyvä ympäristöluvan tarve ei liity ensisijaisesti maa-ainesten ottamiseen, ehdotetaan, että tällaisissa tapauksissa ympäristölupa ei korvaisi maa-aineslupaa. Ympäristöluvalla säänneltäisiin erästä ottamistoiminnan ulottuvuutta, yleensä melua ja tarkastelu tulisikin rajoittaa siihen, mitä ilmoitusvelvollisuus koski, ellei muuta ympäristöluvan tarvetta synnyttävää perustetta ole.

7.3

Säädösehdotukset

7.3.1

Maa-aineslain muuttaminen

(Uusi) *MAL 7a §. Lupa-asioiden yhdistetty käsittely*

Jos maa-aineksia otetaan alueelta, jolla harjoitettavan louhimis- tai murskaustoiminnan taikka ottamistoiminnan laajuuden vuoksi vaaditaan ympäristönsuojelulain (86/2000) säännösten nojalla ympäristölupa, maa-ainesten ottamista koskevan lupa-asian käsittelee ympäristönsuojelulain 23 §:n säännösten mukaan toimivaltainen ympäristölupaviranomainen.

Jos maa-aineksia on tarkoitus ottaa pohjavesialueelta siten että ottamiseen saatetaan tarvita vesilaissa (264/1961) säädetty viranomaisen lupa, tämä viranomaisen käsittelee myös maa-ainesten ottamista koskevan lupa-asian.

Jos lupahakemusta tämän lain mukaisesti käsiteltäessä ilmenee, että edellä mainittu muun viranomaisen lupa on tarpeen, kunnan viranomaisen tulee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta kuultuaan siirtää asia toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Samoin on meneteltävä, jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edellä 7 §:n 2 momentissa tarkoitetussa lausunnossaan esittää lupa-asian siirtämistä. Kunkin lupaviranomaisen tulee asian vireille tultua arvioida muiden lupien tarve ja huolehtia siitä, että tarvittaessa hakija osoitetaan täydentämään hakemustaan.

Lupahakemusasian käsittelyn siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevasta kunnan viranomaisen päätöksestä ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

Perustelut: Ehdotus käsittää yhdistetyn käsittelyn toimivaltasäännöksen. Vastavaan ympäristönsuojelulakiin ja vesilain tehtävien lainmuutosten seurauksena maa-ainesten ottamista koskeva maa-aineslain alaan kuuluva hakemus ohjautuisi mainitun toisen lain mukaan toimivaltaisen lupaviranomaisen käsittelyyn aina silloin, kun lupa toisenkin lain mukaan on tarpeen. Jos hakemus tehdään kunnan maa-ainesviranomaiselle, tämän tulee siirtää hakemus asianomaisen toisen käsiteltäväksi. Jos ilmenee epäselvyyttä esimerkiksi sen suhteen, olisiko toinen lupa tarpeen, tästä seikasta tulee ennen siirtämispäätöksen tekemistä hankkia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto. Tarkoitus on, että asian etukäteisestä selvittämisestä olisi annettavissa tarkempaa ohjeistusta esimerkiksi maa-aineslakiin perustuvan asetuksenantovallan nojalla.

Yhdistämismenettelyä koskevaa sääntelyä ei sovellettaisi silloin, kun ympäristöluvan tarve perustuu siihen, että ympäristönsuojeluilmoituksen sijasta vaaditaan oikeuskäytännön perusteella ympäristölupa. Tältä osin ei kuitenkaan ole tarpeen antaa täydentävää sääntelyä.

Jos kunnan viranomaisen siirtämispäätöstä pidetään virheellisenä, siihen voidaan hakea muutosta valittamalla pääasian yhteydessä. Asiallisena perusteluna on tällöin se, että vasta lupahakemusta tarkemmin käsiteltäessä on mahdollista täysin arvioida, millä eri perusteilla toisen lain mukainen lupa voi olla tarpeen.

(Uusi) MAL 13b §. Tämän lain säännösten soveltaminen yhdistetyssä käsittelyssä

Kun ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa säädetyn viranomaisen lupa on 7a §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa tarpeen, lupa-asioiden yhdistetystä käsittelyssä noudatetaan mitä ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa säädetään lupamenettelystä. Lupa-asiaa maa-ainesten ottamisen osalta ratkaistaessa hakemukselle asetettaviin vaatimuksiin ja luvan myöntämisen edellytyksiin sovelletaan mitä tämän lain 3–6 §:ssä, 7 §:n 2 momentissa, 10 ja 11 §:ssä sekä 16a §:ssä tai niiden nojalla säädetään.

Vakuuden määräämiseen sovelletaan mitä tämän lain 12 §:ssä säädetään. Vakuuden määrän riittävyttä arvioitaessa lupaviranomainen voi ottaa huomioon muun, ympäristönsuojelulain tai vesilain säännösten nojalla toimintaa varten määrätyn vakuuden. Lupapäätöksen velvoitteista luvansaaja voidaan vapauttaa vain, jos vapauttamisen edellytykset ovat olemassa myös ympäristönsuojelulain tai vesilain nojalla annetun luvan osalta. Muutoin noudatetaan mitä 13a §:ssä säädetään.

Perustelut: Ehdotusta voitaisiin viedä niin pitkälle, että paitsi lupamenettelyjen yhdistämisen ohella myös maa-aineslupan aineellistenedellytysten sääntely sisällytettäisiin muiden lakien mukaiseen lupaharkintaan. Tätä ehdotusta ei nyt tehdä, koska ensinnäkin se vaatisi käytettävissä olevien resurssien ja tehtävänjaon kartoitusta, toiseksi sekä ympäristönsuojelulakiin että vesilakiin on kohdistumassa merkittäviä uudistuksia lähiaikana. Kun tältä osin muutosta ei tehdä, on kuitenkin arvioitu tärkeäksi säilyttää yhdistetyssäkin lupamenettelyssä maa-ainesten ottamisen sallittavuuden keskeiset erityispiirteet. Tästä syystä ympäristölupa- ja vesilupaviranomaisen tulee erityisesti ottaa huomioon maa-aineslain 3 §:stä johtuvat erityisvaatimukset ja muutoinkin ottamistoiminnalle asetettavat velvoitteet. Tästä syystä esitetään lain tasolla selvästi mainittavaksi, mitkä ovat ne maa-aineslain aineellisoikeudelliset säännökset, joiden osalta on muun lain mukaisen lupaharkinnan ohella tutkittava luvanmyöntämisedellytysten käsilläolo. Yhdistettyä lupaa ei voida myöntää, jos nämä edellytykset eivät täyty tai puutteita ei voida lupamääräyksin paikata.

(Uusi) MAL 15a §. *Valvontamääräysten soveltaminen yhdistetyssä käsittelyssä*

Jos maa-ainesten ottamista koskevan lupa-asian on käsitelty ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa tarkoitettu viranomaisen, kunnan valvontaviranomaisen tai sen, jonka oikeutta tai etua asia koskee, tulee siltä osin kuin maa-aineksia otettaessa on toimittu vastoin annettua lupaa, saattaa asia ympäristönsuojelulain tai vesilain säännösten nojalla toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi noudattaen mitä näissä laeissa säädetään hallintopakosta ja sen estämättä mitä tämän lain 15 §:ssä säädetään. Ellei asian laatu muuta vaadi, ennen asian ratkaisemista tulee hankkia kunnan valvontaviranomaisen lausunto. Jos tarve antaa 14 §:n 2 momentin nojalla päätös perustuu yksinomaan tämän lain säännöksiin eikä edellä mainittu muu viranomainen ole oman toimivaltansa nojalla antanut päätöstä, kunnan valvontaviranomainen käyttää päätösvaltaa.

Perustelut: Järjestelmän ehdotetun uudistuksen perusteella olisi mahdollista edetä niin pitkälle, että yhdistetyssä menettelyssä annetun luvan osalta jälkivalvontatoimetkin siirtyisivät ympäristönsuojelulain ja vesilain valvontaviranomaisten vastuulle. Edellisessä kohdassa mainituin perustein pidetään tässä vaiheessa kuitenkin perusteltuna, että kunnan valvontaviranomaiselle jää oikeus seurantaan ja välittömän hallintopakoin käyttöön siltä osin kuin kysymys on rikkomuksista, jotka ovat yksinomaan maa-aineslain säännösten vastaisia. Paikallisten resurssien käyttöä nopeaa reagointia vaativaan toimintaan on muutoinkin pidettävä tarkoituksenmukaisena, vaikka se saattaisi yksittäistapauksessa johtaa päällekkäiseen valvontaan. Käytäntö on tällainen ennestään useilla elinkeinotoimintojen valvontalohkoilla. Sitä vastoin on perusteltua, että kun tehdään jälkivalvonnan alaan kuuluvia hallintopakkopäätöksiä, toimivalta seuraisi sitä viranomaisjärjestelmää, johon lupaviranomainen kuuluu. Aloite hallintopakon käyttämiseen määräytyisi siten yhdistettyyn menettelyyn kuuluvan luvanvaraisen toiminnan osalta ympäristönsuojelulain ja vesilain yleisten sääntöjen mukaan. Tiedonkulun varmistamiseksi ehdotetaan, että tällöin viranomaisen olisi hankittava asiasta kunnan valvontaviranomaisen lausunto. Jos taas hallintopakon tarve tulee ensin kunnan valvontaviranomaisen tietoon, sen tulee saattaa asia toimivaltaisen viranomaisen tietoon.

Koska ainoastaan lupamenettelyt yhdistettäisiin, maa-aineslain nykyisen valvonnan varaan jäisivät kaikki sellaiset toiminnot, joita varten ei ole lainkaan hankittu lupaa, tai joissa hallintopakon tarkoituksena on aikaansaada laillinen tilanne. Kunnan valvontaviranomaisen toimivalta säilyisi siten nykyisessä laa-

juudessaan niissäkin toiminnoissa, joita varten lupaa ei hankittu, aina siihen asti, kunnes ne mahdollisesti ovat siirtyneet lupa-asiana yhdistettyyn menettelyyn. Viranomaisen voi siten maa-aineslain 14 §:n 2 momentin nojalla määrätä toiminnan keskeytettäväksi aina siihen asti, kunnes tarpeellinen ympäristölupa tai vesilupa on saatu tai lainvastainen tilanne muutoin on korjattu.

(Uusi) MAL 16 § 4 momentti. Yhdistetyn luvan muuttaminen

Jos maa-ainesten ottamista koskevan lupa-asian on käsitellyt ympäristönsuojelulaissa tai vesilaisissa tarkoitettu viranomaisen, lupamääräysten muuttamiseen ja luvan peruuttamiseen sovelletaan, mitä 1 momentissa säädetään noudattaen muutoin mitä ympäristönsuojelulaissa ja vesilaisissa säädetään luvan muuttamisessa sovellettavasta menettelystä. Edellä 2 momentissa tarkoitettussa asiassa tulee tarpeen mukaan hankkia kunnan valvontaviranomaisen lausunto.

Perustelut: Olosuhteiden muuttumisen ja muun seikan perusteella on mahdollista puuttua kaikkiin kolmeen lupaan niiden voimassaollessa. Koska maa-aineslupan myöntämisedellytysten osalta ehdotetaan niiden tutkimisen tapahtuvan erillään muiden lupien mukaisesta lupaharkinnasta, on perusteita katsoa, että tämän lähtökohdan tulisi heijastua myös silloin, kun kesken puututaan toiminnan edellytyksiin. Tästä syystä ehdotetaan, että luvan ja sen määräysten muuttamisen edellytyksiä sovellettaisiin kumulatiivisesti. Koska maa-aineslupasäntely edelleen säilyisi ns. puhtaiden maa-aineslupien osalta, ei ole katsottu aiheelliseksi yhdenmukaistaa luvan muuttamisen edellytyksiä koskemaan ainoastaan yhdistetyn lupamenettelyn tilanteita. Tämä saattaisi olla ottajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksenkin kannalta kyseenalainen ratkaisu. Käytännössä kumulatiivisella tarkastelulla ei liene juurikaan merkitystä.

(Uusi) MAL 19a §. Päätöksen antaminen yhteiskäsittelyssä

Kun asian ratkaisee edellä 7a §:ssä tarkoitettu viranomaisen, päätös annetaan noudattaen mitä ympäristönsuojelulaissa tai vesilaisissa säädetään luvan antamisesta ja muutoksenhausta. Lupapäätöksestä tulee ilmetä, miten maa-ainesten ottamisen osalta on sovellettu tämän lain säännöksiä.

Lupaviranomaisen tulee viipymättä ilmoittaa tämän lain nojalla tekemistä päätöksistään kunnan valvontaviranomaiselle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Perustelut: Ehdotuksella ei ole tarkoitettu olevan välitöntä vaikutusta niihin valvonnallisiin seikkoihin, joista säädetään valtioneuvoston asetuksella (926/2005), vaan ne jäävät koskemaan maa-ainesten ottamista riippumatta siitä, onko kysymyksessä maa-aineslain vai muun lain nojalla annettu maa-aineslupapäätös. Ei vaikuta tässä vaiheessa olevan järkevää siirtää ottamistoiminnan käytännön järjestämistä koskevaa valvontaa ympäristönsuojelulain ja vesilain valvontaviranomaisten vastuulle. Jotta kunnan valvontaviranomaisella on käytettävissään valvontaa ja tarkastusta varten tarvittavat tiedot, on tärkeää että ympäristönsuojelulain tai vesilain nojalla asiassa toimivaltainen lupaviranomainen välittömästi saattaa lupa- ja hallintopakkopäätöksensä kunnan valvontaviranomaisen tietoon.

(Muutettu) **MAL 20 §. Muutoksenhaku**

Tämän lain nojalla annettuun kunnan lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Tämän lain nojalla annettua lupapäätöstä koskeva valituskirjelmä liitteineen on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle. Viranomaisen on lähetettävä tieto päätöksestä ja tehdyistä valituksista toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle välittömästi valitusajan päättymisen jälkeen.

Maa-ainesten ottamista koskevaan päätökseen osana ympäristönsuojelulain tai vesilain nojalla annettua päätöstä haetaan valittamalla muutosta siten kuin näissä laeissa säädetään.

Perustelut: Muutosehdotuksella yhdenmukaistettaisiin maa-aineslain nojalla tehtyjä päätöksiä koskeva sääntely. Hallintolainkäyttölakia sovellettaisiin vastedes sekä lupa- että valvonta-asioihin. Yhdistettyyn käsittelyyn tulevista asioissa muutoksenhakutie määräytyisi asianomaista lupajärjestelmää koskevien yleisten sääntöjen mukaan. Valitus ympäristölupa- ja vesilupa-asioissa tehdään nykyisin Vaasan hallinto-oikeuteen.

Toiminnan ennen aikaisen aloittamisen osalta säännökset ovat nykyisin maa-aineslain 21 §:ssä, ympäristönsuojelulain 101 §:ssä ja vesilain 2 luvun 26 §:ssä. Kahden ensimmäisen säädöksen sisältö on varsin yhdenmukainen. Sen vuoksi ehdotus perustuu siihen, että yhdistetyssä käsittelyssä annettuun maa-aines- ja ympäristölupa-asiin sovelletaan ympäristönsuojelulain 101 §:ää myös maa-ainesten ottamisen osalta. Se vastaisi yleistä tavoitetta luopua soveltamasta maa-aineslain lupamenettelyä koskevia säännöksiä yhdistetyn käsittelyn tilanteessa. Erityiseen mainintaan kummassakaan laissa ei liene tarvetta, koska sääntely seuraa toimivaltaisen lupaviranomaisen määrittämistä.

(Uusi) **MAL 20a §. Valitusoikeus**

Valitusoikeus on:

- 1) sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea;*
- 2) rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonuojelun 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) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella;*
- 5) muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella.*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi sellaisesta päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

Perustelut: Koska maa-aineslain nojalla annettuihin lupapäätöksiin nykyisin haetaan muutosta kunnallisvalituksin, erityistä valitusoikeuden sääntelyä ei ole. Kun ehdotuksen mukaan vastedes sovellettaisiin hallintolainkäyttölakia, sen rinnalla ehdotetaan noudatettavaksi ympäristöasioissa noudatettua yleistä valitusoikeuden muotoilua. Se täyttää kansainvälisestä ympäristöoikeudesta johtuvat kansalaisten valitusoikeutta koskevat vaatimukset.

(Uusi) MAL 20b §. *Kuuleminen valituksen johdosta*

Tämän lain nojalla annettua lupapäätöstä koskevista valituksista on päätöksen antaneen viranomaisen tiedotettava kuuluttamalla vähintään 14 päivän ajan ilmoitustaulullaan ja asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan. Viranomaisen on lisäksi varattava luvanhakijalle ja niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen valituksen johdosta, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan siten kuin hallintolaissa säädetään. Viranomaisen on samalla ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä sekä minne vastinekirjelmät voidaan vastineen antamista varten varatussa ajassa toimittaa.

Päätöksen tehneen viranomaisen on toimitettava valitusasiakirjat, vastineet, muut päätösasiakirjat sekä tarvittaessa lausuntonsa hallinto-oikeudelle viipymättä, mutta kuitenkin viimeistään 30 päivän kuluessa vastineen jättämisen varatun määräajan päättymisestä.

Perustelut: Säännösehdoituksella ei ole vastinetta nykyisessä laissa, mutta se on tavanomainen ympäristölupa- ja vesilupa-asioissa. Ehdotuksen arvioidaan olevan asianmukainen suhteessa siihen, mitä kansalaisten vaikuttamisoikeuksien turvaamiseksi ympäristöpäätöksenteon eri tasoilla edellytetään. Ehdotus ei aiheuta muutoksia maa-aineslain ulkopuoliseen päätöksentekoon, mutta se lisää vähäisessä määrin hallinnollisia käytänteitä kunnan lupaviranomaisissa.

Voimaantulosäännös

Tätä lakia ei sovelleta niihin kunnan lupaviranomaisessa vireillä oleviin lupahakemusasioihin, joiden osalta lain voimaantullessa on toimitettu hakemuksen kuuluttaminen. (Vaihtoehto 1)

Jos ennen tämän lain voimaantuloa samalla alueella harjoitettavaa toimintaa varten on erikseen annettu tämän lain säännösten nojalla lupa ja yhdistettyyn käsittelyyn kuuluva muu lupa, eri lupien muuttamisen edellytykset voidaan saattaa samaan menettelyyn noudattaen soveltuvin osin mitä edellä 16 §:ssä säädetään.

Vaihtoehto 2 (1 kohta): Jos kunnan lupaviranomainen tämän lain mukaista lupa-asiaa käsitellessään katsoo, että samaa toimintaa varten vaaditaan myös ympäristönsuojelulain tai vesilain mukainen lupa, sen tulee tarvittaessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta kuultuaan siirtää asia toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Perustelut: Ratkaisu myötäilee yleistä käytäntöä lupajärjestelmien uudistuksessa. Sitä sovelletaan esimerkiksi ympäristönsuojelulain voimaanpanolaissa (113/2000, 12 §). Mahdollista olisi myös, että aikaisempaa lakia sovellettaisiin aina siihen asti, kunnes vireillä ollut hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu. Se johtaisi siihen, että pitkänkin ajan kuluttua muutoksenhakuasteissa vireille tulevista asioista olisi sovellettava kumottua lakia. Koska muutosehdotus koskee ainoastaan menettelyä, syytä pitkään siirtymäaikaan ei muutoinkaan ole. Estettä ei liene toisaalta sillekään ratkaisulle, että mitään siirtymäaikaakaan ei olisi, vaan että lainmuutoksen tultua voimaan vireillä olevat asiat siirrettäisiin suoraan uuteen järjestelmään. Se vaatisi vain siirtämisen hallinnollista järjestelyä.

Lupien muuttamista koskevan siirtymäsääntelyn osalta esitetään, että vaikka luvat olisi aikaisemmassa järjestelmässä myönnetty erillisinä, mutta jos ne olisivat uudessa järjestelmässä kuuluneet yhteiskäsittelyyn, muuttamisen kohteena on asianomaisten lupien kokonaisuus. Siihen sovellettaisiin mitä edellä 16 §:n 4 momentissa esitetään.

7.3.2

Ympäristönsuojelulain muuttaminen

(Uusi) YSL 31a §. Toimivaltainen viranomainen maa-ainesasiassa

Kun maa-aineslaissa (555/1981) tarkoitettulla ottamisalueella tai sen läheisyydessä harjoitetaan alueelta otettavan maa-aineksen louhintaa tai murskausta, johon tämän lain 28 §:n 1 momentin nojalla vaaditaan ympäristölupa, toimivaltainen lupaviranomainen käsittelee myös maa-ainesten ottamista varten tarvittavaa lupaa koskevan asian. Jos maa-ainesten ottamiseen tarvittavaa lupaa ei ole aikaisemmin myönnetty, viranomaisen tulee ympäristölupa-asiaa käsitellessään viran puolesta ratkaista, onko lupa maa-ainesten ottamiseen tarpeen.

(Uusi) YSL 39a §. Maa-ainesluvan ja ympäristöluvan yhdistetty käsittely

Kun maa-ainesten ottamista ja siihen liittyvää toimintaa varten vaaditaan maa-aineslaissa säädetyn luvan ohella ympäristölupa, molemmat lupa-asiat tulee käsitellä ja ratkaista samanaikaisesti, jollei asioiden ratkaisemiseen erikseen ole erityistä syytä. Jos hakemus on tehty maa-aineslain nojalla kunnan lupaviranomaiselle, sen tulee siirtää asia toimivaltaiselle ympäristölupaviranomaiselle, joka voi tarpeen mukaan osoittaa hakija täydentämään hakemusta ympäristölupa-asiana ratkaistavaksi. Päätöksestä tulee ilmetä, millä tavoin maa-aineslain 3, 5 ja 6 §:n säännökset on otettu huomioon. Muutoin lupa-asian käsittelyssä ja ottamistoiminnan valvonnassa noudatetaan tämän lain säännöksiä ottaen lisäksi huomioon mitä maa-aineslaissa säädetään.

Kun ympäristölupaviranomainen on ratkaissut maa-aineslain soveltamisalaan kuuluvan asian, sen tulee viipymättä ilmoittaa ratkaisusta maa-aineslain mukaan toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Perustelut: Erityisenä syynä sille, että maa-aineslupa ja ympäristölupa ratkaistaan erikseen, on esimerkiksi se, että ottamistoiminta on tietyllä osa-alueella aloitettavissa, jos ympäristölupaharkintaan vaikuttavat ympäristövaikutukset, esimerkiksi melu ja pölyhaitat, eivät kyseisessä kohteessa ole merkityksellisiä. Erottaminen ei muuta viranomaisen toimivaltasuhteita. Erikseen ratkaiseminen ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että muutoksenhaku jälkimmäisen päätöksenteokovaiheen osalta käy hyödyttömäksi. Toiminnan ennakkoaloittamisoikeuden myöntämistä ensimmäisen päätöksen perusteella ympäristönsuojelulain 101 §:n mukaisesti tulisi harkita vasta, kun päätös toisestakin lupakokonaisuudesta on annettu.

7.3.3

Vesilain muuttaminen

(Uusi) VL 16:2a. Vesiluvan ja maa-ainesluvan yhdistetty käsittely

Kun maa-ainesten ottamista tai siihen liittyvää toimenpidettä varten vaaditaan maa-aineslaissa säädetyn luvan ohella aluehallintoviraston lupa tämän lain 1 luvun 18 §:n säännösten nojalla, lupa-asiat tulee käsitellä tämän lain säännöksiä noudattaen ja ratkaista samanaikaisesti, jollei asioiden ratkaisemiseen erikseen ole erityistä syytä. Jos hakemus on tehty maa-aineslain nojalla kunnan lupaviranomaiselle, sen tulee siirtää asia aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Tarvittaessa hakija tulee osoittaa täydentämään hakemusta. Aluehallintoviraston päätöksestä tulee ilmetä, millä tavoin maa-aineslain 3, 5 ja 6 §:n säännökset on otettu huomioon. Lupa-asian käsittelyssä ja ottamistoiminnan valvonnassa noudatetaan tämän lain säännöksiä ottaen lisäksi huomioon mitä maa-aineslaissa säädetään.

Kun aluehallintovirasto on ratkaissut maa-aineslain soveltamisalaan kuuluvan asian, sen tulee viipymättä ilmoittaa päätöksestä maa-aineslain mukaan toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Perustelut: Asiallisesti säännösehdotus vastaa ympäristönsuojelulain järjestelmään tehtävä muutosta. Hallintopakon osalta lähtökohtana kummassakin järjestelmässä on, että asetettava velvoite koskea myös maa-aineslain alaan kuuluvaa kysymystä, esimerkiksi ottamisalueen rajausta tai ottamissyvyyttä. Tällaisessa tapauksessa myös kunnan valvontaviranomaisella on osaltaan täydentävä valvontavalta lähinnä kiireellisissä tapauksissa, minkä vuoksi on tärkeää, että se saa viipymättä tiedon muun lain säännöksiin perustuen tehdystä hallintopakkopäätöksestä.

RINNAKKAISTEKSTIT

Ehdotus hallituksen esitykseksi maa-aineslain, ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta

Ehdotuksen mukaan säädetään uusi maa-aineslain (555/1981) 7a §, 13b §, 15a §, 16 §:n 4 momentti, 19a §, 20a ja 20b § sekä muutetaan lain 20 §. Samalla säädetään uusi ympäristönsuojelulain (86/2000) 31a ja 39b § sekä uusi vesilain (264/1961) 16 luvun 2a §.

Maa-aineslain muuttaminen

Maa-aineslain 7a §. Lupa-asioiden yhdistetty käsittely

Jos maa-aineksia otetaan alueelta, jolla harjoitettavan louhimis- tai murskaustoiminnan taikka ottamistoiminnan laajuuden vuoksi vaaditaan ympäristönsuojelulain (86/2000) säännösten nojalla ympäristölupa, maa-ainesten ottamista koskevan lupasian käsittelee ympäristönsuojelulain 23 §:n säännösten mukaan toimivaltainen ympäristölupaviranomainen.

Jos maa-aineksia on tarkoitus ottaa pohjavesialueelta siten että ottamiseen saateetaan tarvita vesilaissa (264/1961) säädetty viranomaisen lupa, tämä viranomaisen käsittelee myös maa-ainesten ottamista koskevan lupasian.

Jos lupahakemusta tämän lain mukaisesti käsiteltäessä ilmenee, että edellä mainittu muun viranomaisen lupa on tarpeen, kunnan viranomaisen tulee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta kuultuaan siirtää asia toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Samoin on meneteltävä, jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edellä 7 §:n 2 momentissa tarkoitettussa lausunnossaan esittää lupa-asian siirtämistä. Kunkin lupaviranomaisen tulee asian vireille tultua arvioida muiden lupien tarve ja huolehtia siitä, että tarvittaessa hakija osoitetaan täydentämään hakemustaan.

Lupahakemusasian käsittelyn siirtämistä toiselle viranomaiselle koskevasta kunnan viranomaisen päätöksestä ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

Maa-aineslain 13b §. Tämän lain säännösten soveltaminen yhdistetyssä käsittelyssä

Kun ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa säädetyn viranomaisen lupa on 7a §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa tarpeen, lupa-asioiden yhdistetystä käsittelyssä noudatetaan mitä ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa säädetään lupamenettelystä. Lupa-asiaa maa-ainesten ottamisen osalta ratkaistaessa hakemukselle asetettaviin vaatimuksiin ja luvan myöntämisen edellytyksiin sovelletaan mitä tämän lain 3-6 §:ssä, 7 §:n 2 momentissa, 10 ja 11 §:ssä sekä 16a §:ssä tai niiden nojalla säädetään.

Vakuuden määräämiseen sovelletaan mitä tämän lain 12 §:ssä säädetään. Vakuuden määrän riittävyttä arvioitaessa lupaviranomainen voi ottaa huomioon muun, ympäristönsuojelulain tai vesilain säännösten nojalla toimintaa varten määrätyn vakuuden. Lupapäätöksen velvoitteista luvansaaja voidaan vapauttaa vain, jos vapauttamisen edellytykset ovat olemassa myös ympäristönsuojelulain tai vesilain nojalla annetun luvan osalta. Muutoin noudatetaan mitä 13a §:ssä säädetään.

Maa-aineslain 15a §. Valvontamääräysten soveltaminen yhdistetyssä käsittelyssä

Jos maa-ainesten ottamista koskevan lupasian on käsitelty ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa tarkoitettu viranomaisen, kunnan valvontaviranomaisen tai sen, jonka oikeutta tai etua asia koskee, tulee siltä osin kuin maa-aineksia otettaessa on toimittu vastoin annettua lupaa, saattaa asia ympäristönsuojelulain tai vesilain säännösten

nojalla toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi noudattaen mitä näissä laeissa säädetään hallintopakosta ja sen estämättä mitä tämän lain 15 §:ssä säädetään. Ellei asian laatu muuta vaadi, ennen asian ratkaisemista tulee hankkia kunnan valvontaviranomaisen lausunto. Jos tarve antaa 14 §:n 2 momentin nojalla päätös perustuu yksinomaan tämän lain säännöksiin eikä edellä mainittu muu viranomainen ole oman toimivaltansa nojalla antanut päätöstä, kunnan valvontaviranomainen käyttää päätösvaltaa.

Maa-aineslain 16 § --- 4 momentti.

Jos maa-ainesten ottamista koskevan lupa-asian on käsitellyt ympäristönsuojelulaissa tai vesilaisissa tarkoitettu viranomainen, lupamääräysten muuttamiseen ja luvan peruuttamiseen sovelletaan, mitä 1 momentissa säädetään noudattaen muutoin mitä ympäristönsuojelulaissa ja vesilaisissa säädetään luvan muuttamisessa sovellettavasta menettelystä. Edellä 2 momentissa tarkoitettussa asiassa tulee tarpeen mukaan hankkia kunnan valvontaviranomaisen lausunto.

Maa-aineslain 19a §. Päätöksen antaminen yhteiskäsittelyssä

Kun asian ratkaisee edellä 7a §:ssä tarkoitettu viranomainen, päätös annetaan noudattaen mitä ympäristönsuojelulaissa tai vesilaisissa säädetään luvan antamisesta ja muutoksenhausta. Lupapäätöksestä tulee ilmetä, miten maa-ainesten ottamisen osalta on sovellettu tämän lain säännöksiä.

Lupaviranomaisen tulee viipymättä ilmoittaa tämän lain nojalla tekemistä päätöksistään kunnan valvontaviranomaiselle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Voimassaoleva laki

20 § (23.5.1997/463) 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.

Muutettu 20 §. Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annettuun kunnan lupaviranomaisen ja valvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Tämän lain nojalla annettua lupapäätöstä koskeva valituskirjelmä liitteineen on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle. Viranomaisen on lähetettävä tieto päätöksestä ja tehdyistä valituksesta toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle välittömästi valitusajan päättymisen jälkeen.

Maa-ainesten ottamista koskevaan päätökseen osana ympäristönsuojelulain tai vesilain nojalla annettua päätöstä haetaan valittamalla muutosta siten kuin näissä laeissa säädetään.

Valitusviranomainen voi tehdä lupapäätökseen vähäisiä muutoksia asiaa palauttamatta.

Maa-aineslain 20a §. Valitusoikeus

Valitusoikeus on:

- 1) sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea;
- 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) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella;
- 5) muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi sellaisesta päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen.

Maa-aineslain MAL 20b §. Kuuleminen valituksen johdosta

Tämän lain nojalla annettua lupapäätöstä koskevista valituksista on päätöksen antaneen viranomaisen tiedotettava kuuluttamalla vähintään 14 päivän ajan ilmoitustaulullaan ja asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Valitusasiakirjat on pidettävä nähtävillä asianomaisissa kunnissa kuulutusajan. Viranomaisen on lisäksi varattava luvanhakijalle ja niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen valituksen johdosta, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Tieto valituksesta vastineen antamista varten annetaan siten kuin hallintolaissa säädetään. Viranomaisen on samalla ilmoitettava, missä valitusasiakirjat ovat nähtävillä sekä minne vastinekirjelmät voidaan vastineen antamista varten varatussa ajassa toimittaa.

Päätöksen tehneen viranomaisen on toimitettava valitusasiakirjat, vastineet, muut päätösasiakirjat sekä tarvittaessa lausuntonsa hallinto-oikeudelle viipymättä, mutta kuitenkin viimeistään 30 päivän kuluessa vastineen jättämiselle varatun määräajan päättymisestä.

Ympäristönsuojelulain muuttaminen

Ympäristönsuojelulain 31a §. Toimivaltainen viranomainen maa-ainesasiassa

Kun maa-aineslaissa (555/1981) tarkoitettulla ottamisalueella tai sen läheisyydessä harjoitetaan alueelta otettavan maa-aineksen louhintaa tai murskausta, johon tämän lain 28 §:n 1 momentin nojalla vaaditaan ympäristölupa, toimivaltainen lupaviranomainen käsittelee myös maa-ainesten ottamista varten tarvittavaa lupaa koskevan asian. Jos maa-ainesten ottamiseen tarvittavaa lupaa ei ole aikaisemmin myönnetty, viranomaisen tulee ympäristölupa-asiaa käsitellessään viran puolesta ratkaista, onko lupa maa-ainesten ottamiseen tarpeen.

Ympäristönsuojelulain 39a §. Maa-ainesluvan ja ympäristöluvan yhdistetty käsittely

Kun maa-ainesten ottamista ja siihen liittyvää toimintaa varten vaaditaan maa-aineslaissa säädetyn luvan ohella ympäristölupa, molemmat lupa-asiat tulee käsitellä ja ratkaista samanaikaisesti, jollei asioiden ratkaisemiseen erikseen ole erityistä syytä. Jos hakemus on tehty maa-aineslain nojalla kunnan lupaviranomaiselle, sen tulee siirtää asia toimivaltaiselle ympäristölupaviranomaiselle, joka voi tarpeen mukaan osoittaa hakija täydentämään hakemusta ympäristölupa-asiana ratkaistavaksi. Päätöksestä tulee ilmetä, millä tavoin maa-aineslain 3, 5 ja 6 §:n säännökset on otettu huomioon. Muutoin lupa-asian käsittelyssä ja ottamistoiminnan valvonnassa noudatetaan tämän lain säännöksiä ottaen lisäksi huomioon mitä maa-aineslaissa säädetään.

Kun ympäristölupaviranomainen on ratkaissut maa-aineslain soveltamisalaan kuuluvan asian, sen tulee viipymättä ilmoittaa ratkaisusta maa-aineslain mukaan toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Vesilain muuttaminen

Vesilain 16 luvun 2a. Vesiluvan ja maa-ainesluvan yhdistetty käsittely

Kun maa-ainesten ottamista tai siihen liittyvää toimenpidettä varten vaaditaan maa-aineslaissa säädetyn luvan ohella aluehallintoviraston lupa tämän lain 1 luvun 18 §:n säännösten nojalla, lupa-asiat tulee käsitellä tämän lain säännöksiä noudattaen ja ratkaista samanaikaisesti, jollei asioiden ratkaisemiseen erikseen ole erityistä syytä. Jos hakemus on tehty maa-aineslain nojalla kunnan lupaviranomaiselle, sen tulee siirtää asia aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Tarvittaessa hakija tulee osoittaa täydentämään hakemusta. Aluehallintoviraston päätöksestä tulee ilmetä, millä tavoin maa-aineslain 3, 5 ja 6 §:n säännökset on otettu huomioon. Lupa-asian käsittelyssä ja ottamistoiminnan valvonnassa noudatetaan tämän lain säännöksiä ottaen lisäksi huomioon mitä maa-aineslaissa säädetään.

Kun aluehallintovirasto on ratkaissut maa-aineslain soveltamisalaan kuuluvan asian, sen tulee viipymättä ilmoittaa päätöksestä maa-aineslain mukaan toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Voimaantulosäännös

Tätä lakia ei sovelleta niihin kunnan lupaviranomaisessa vireillä oleviin maa-aineslaissa tarkoitettuihin lupa-asioihin, joiden osalta lain voimaantullessa on toimitettu hakemuksen kuuluttaminen. ([Vaihtoehto 1](#))

Vaihtoehto 2 (1 kohta): Jos kunnan lupaviranomainen tämän lain mukaista lupa-asiaa käsitellessään katsoo, että samaa toimintaa varten vaaditaan myös ympäristönsuojelulain tai vesilain mukainen lupa, sen tulee tarvittaessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta kuultuaan siirtää asia toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Jos ennen tämän lain voimaantuloa samalla alueella harjoitettavaa toimintaa varten on erikseen annettu tämän lain säännösten nojalla lupa ja yhdistettyyn käsittelyyn kuuluva muu lupa, eri lupien muuttamisen edellytykset voidaan saattaa samaan menettelyyn noudattaen soveltuvin osin mitä maa-aineslain 16 §:ssä säädetään.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto	Julkaisu-aika Kesäkuu 2010
Tekijä(t)	Erkki J. Hollo	
Julkaisun nimi	Selvitys maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 15/2010	
Julkaisun teema		
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut		
Tiivistelmä	<p>Selvitystyön tarkoituksena on toimeksiannon mukaisesti kartoittaa mahdollisuuksia poistaa maa-aineslain lupajärjestelmään liittyvien ennakkovalvontamuotojen päällekkäisyyksiä. Ehdotuksen mukaan poistetaan erillisen maa-aineslupamenettelyn soveltaminen silloin, kun ottamistoimintaa ja sen sivutoimintoja varten vaaditaan lisäksi ympäristölupa tai vesilain mukainen pohjavesilupa. Jos jokin näistä luvista on tarpeen, maa-aineslupaa ei vaadittaisi ja maa-aineslupaa koskeva lupaharkinta siirtyisi sovellettavan lupajärjestelmän yhteyteen osana päätöksentekoa.</p> <p>Lisäksi esitetään eräitä muita uudistuksia, joilla ei ole välitöntä yhteyttä lupien päällekkäisyyden poistamiseen. Nykyinen maa-ainesasioissa sovellettava kunnallisvalitus muutettaisiin ympäristöasioissa yleiseksi hallintovalitukseksi. Lupa-asioiden käsittelyä koskevat säännökset mukautettaisiin vastaamaan muiden ympäristöasioiden lupamenettelysääntelyä. Tämä koskisi kaikkia maa-ainesasioita eli sellaisiakin tilanteita, joissa maa-aineslupa yksin edelleen olisi tarpeen.</p> <p>Selvityksen perusteella ei ole katsottu tarpeelliseksi esittää muutoksia maa-ainesluvan edellytyksiä tai vaadittavia selvityksiä koskevaan sääntelyyn. Tarkoitus on, että ehdotetussa järjestelmässä maa-aineslupaharkinnan sääntely säilyttäisi asemansa, kuitenkin osana muuta lupapäätöksentekoa. Maa-aineslakia sovellettaisiin siten edelleen aineellisoikeudellisesti sulauttamatta luvan myöntämisen edellytysten tarkastelua muun lupaharkinnan osaksi. Esimerkiksi ottamistapaa koskeva lupamääräysten sisältö perustuisi vastedeskin maa-aineslain sääntelyyn. Menettelyllisesti maa-aineslupaosioon sovellettaisiin kyseisen muun lupajärjestelmän säännöksiä ja ratkaisu annettaisiin kultakin osin samanaikaisesti, mikä on ehdotuksen keskeinen sisältö. Tällä on vaikutuksia myös muutoksenhakujärjestelmään. Muutosta nykyiseen ensimmäisen asteen hallinto-oikeuden määrittystapaan ei tässä yhteydessä ehdoteta, koska kysymys liittyy laajempaan selvitystarpeeseen.</p>	
Asiasanat	maa-aineslupa, ympäristölupa, pohjavesilupa, lupamenettely, muutoksenhaku	
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö	
	ISBN 978-952-11-3768-6 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkoj.)
	Sivuja 62	Kieli suomi
	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis. alv 8 %)
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja	
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö	
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2010	

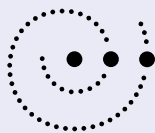
PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen	Datum Juni 2010
Författare	Erkki J. Hollo	
Publikationens titel	Selvitys maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn (Utredning om hänförande av systemet med marktåktstillstånd till miljötillståndsförfarandet)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 15/2010	
Publikationens tema		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>Syftet med utredningsarbetet är att i enlighet med det givna uppdraget kartlägga möjligheterna att avlägsna överlappningar i tillsynsformerna med anknytning till det tillståndssystem som avses i marktåktslagen. Enligt förslaget avstår man från att tillämpa ett särskilt tillståndsförfarande för marktåkt i sådana fall där åktverksamheten och anknytande verksamhet dessutom kräver ett miljötillstånd eller tillstånd för tagande av grundvatten enligt vattenlagen. Om något av dessa tillstånd är nödvändiga ska inget marktåktstillstånd krävas och tillståndsprövning som gäller marktåktstillstånd ska göras i anslutning till det tillståndssystem som tillämpas som en del av beslutsfattandet.</p> <p>Därtill föreslås vissa andra reformer som inte står i direkt samband till avlägsnandet av överlappningar i tillståndssystemet. Det nuvarande förfarandet med kommunalbesvär som tillämpas i marktåktssärenden ska enligt förslaget ändras till ett allmänt förvaltningsbesvär när det gäller miljöärenden. Bestämmelserna om handläggning av tillståndssärenden ska anpassas till att motsvara tillståndsbestämmelserna i anslutning till övriga miljöärenden. Detta ska gälla alla marktåktssärenden, dvs. även sådana fall där ett enskilt marktåktstillstånd fortfarande skulle vara nödvändigt.</p> <p>På basis av utredningen har man inte ansett det nödvändigt att föreslå ändringar i de bestämmelser som gäller förutsättningar för beviljande av marktåktstillstånd eller nödvändiga utredningar. Avsikten är att bestämmelserna om tillståndsprövning i anslutning till marktåktstillstånd ska fortsätta att gälla i det föreslagna systemet, dock som en del av det övriga beslutsfattandet. Marktåktslagen ska således fortfarande tillämpas i materiellrättsligt hänseende utan att bedömningen av förutsättningarna för beviljande av tillstånd blir en del av den övriga tillståndsprövningen. Till exempel ska de tillståndsbestämmelser som gäller sättet på vilket marktåktverksamheten bedrivs fortfarande basera sig på bestämmelserna i marktåktslagen. Förfarandemässigt ska bestämmelserna i det ifrågavarande andra tillståndssystemet tillämpas på marktåktstillstånd och avgörandena ska meddelas samtidigt, vilket är förslaget centrala innehåll. Detta har också konsekvenser för systemet för sökande av ändring. En förändring i det nuvarande sättet att definiera förvaltningsdomstolen som första besvärinstans föreslås inte i detta sammanhang, eftersom frågan föranleder en mer omfattande utredning.</p>	
Nyckelord	marktåktstillstånd, miljötillstånd, tillstånd för tagande av grundvatten, tillståndsförfarande, ändringssökande	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-3768-6 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 62	Språk Finska
	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2010	

Selvitystyön tarkoituksena on kartoittaa mahdollisuuksia poistaa maa-aineslain lupajärjestelmään liittyvien ennakkovalvontamuotojen päällekkäisyyksiä. Näiden valvontakeinojen välisiä yhteyksiä ei ole eriaikaisissa lainuudistuksissa juurikaan tarkasteltu. Selvityksestä ilmenee, että eri lupajärjestelmissä esiintyy varsin samankaltaisia viranomaistoimia, ja harkinnan kohteenakin on hankkeen samoja kysymyksiä. Toimeksiantoon ei sisälly ehdotuksen tekeminen maa-aineslupajärjestelmän täydellisestä sulauttamisesta muuhun lupajärjestelmään.

Ehdotuksen mukaan poistetaan erillisen maa-aineslupamenettelyn soveltaminen silloin, kun ottamistoimintaa ja sen sivutoimintoja varten vaaditaan lisäksi ympäristölupa tai vesilain mukainen pohjavesilupa. Jos jokin näistä luvista on tarpeen, erillistä maa-aineslupaa ei vaadittaisi ja maa-aineslupaa koskeva lupaharkinta siirtyisi sovellettavan lupajärjestelmän yhteyteen osana päätöksentekoa. Selvityksen perusteella ei ole katsottu tarpeelliseksi esittää muutoksia maa-aineslupan edellytyksiä tai vaadittavia selvityksiä koskevaan sääntelyyn. Maa-aineslakia sovellettaisiin edelleen aineellisoikeudellisesti sulauttamatta esimerkiksi luvan myöntämisen edellytysten tarkastelua muun lupaharkinnan osaksi. Ottamista-paa koskeva lupamääräysten sisältö perustuisi vastedeskin maa-aineslain sääntelyyn.

Lisäksi esitetään eräitä muita uudistuksia, joilla ei ole välitöntä yhteyttä lupien päällekkäisyyden poistamiseen. Nykyinen maa-ainesasioissa sovellettava kunnallisvalitus muutettaisiin ympäristöasioiden tapaan yleiseksi hallintovalitukseksi. Kysymys on lähinnä järjestelmien menettelyllisestä lähentämisestä.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT