

VALTIONEUVOSTON ASETUS MAA-AINESTEN OTTAMISESTA

1. Johdanto

Asetusehdotus liittyy 1. heinäkuuta 2005 voimaan tulleeseen lakiin maa-aineslain muuttamisesta (468/2005), jolla maa-aineslakiin (555/1981) lisättiin useita valtuutus-säännöksiä. Valtuutussäännösten nojalla tietyistä laissa säädetyistä asioista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Lakimuutoksen ja asetusehdotuksen antaminen perustuu tarpeeseen uudistaa vuodesta 1982 lähtien voimassa ollutta maa-ainesasetusta (91/1982) vastaamaan uusittua rakennus- ja ympäristönsuojelulainsäädäntöä sekä vakiintunutta käytäntöä. Uusi asetus korvasi voimassaolevan maa-ainesasetuksen, jäljempänä *vanha asetus*.

2. Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

Vanhassa asetuksessa säädetään muun muassa maa-ainesten ottamista koskevassa lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista, ottamissuunnitelman sisällöstä, hakemuksen johdosta eräissä tilanteissa pyydettävistä lausunnoista, ottamistoiminnan viranomaisvalvonnasta ja ilmoituksista liittyen otetun maa-aineksen määrään ja laatuun sekä kotitarveottoon. Ehdotettu asetus koskisi pääosin samoja asioita. Ehdotettu asetus sisältää vanhaa asetusta tarkempia säännöksiä ja eräitä vanhaa asetusta täydentäviä säännöksiä.

Maa-aineslain muutosten (463/1997) ja ympäristönsuojelulain (86/2000) voimaantulon myötä maa-ainesluvan hakijalta edellytetään tietoja ja selvityksiä ottamisalueen luonnonolosuhteista ja hankkeen ympäristövaikutuksista. Käytännössä on ollut epäselvyyttä selvitysten kohdentamisesta ja tarkkuudesta. Tämän vuoksi ehdotetaan, että asetuksen lupahakemusta ja ottamissuunnitelmaa koskevissa säännöksissä määriteltäisiin tarkemmin lupaharkinnassa tarvittavat tiedot ja selvitykset.

Maa-aineslain tarkastusmenettelyä, tietojärjestelmää ja kuulemista koskevien muutosten (468/2005) johdosta ehdotetaan vastaavasti vanhan asetuksen valvontaa ja ilmoituksia koskevien säännösten tarkistamista ja uutta kuulemismenettelyä koskevaa säännöstä.

Lisäksi asetusehdotuksessa ehdotetaan vanhaa asetusta täydentäviä säännöksiä lupapäätöksen sisällöstä ja ottamisalueen jälkihoitotoimenpiteistä. Ehdotetut säännökset vastaisivat pitkälti vakiintunutta käytäntöä ja varmistaisivat yhdenmukaisen menettelyn erityisesti tilanteissa, joissa on esiintynyt epävarmuutta viranomaisen tai toiminnanharjoittajan velvollisuuksista.

Vanhan asetuksen voimassaolevaa 1 pykälää, jossa on säädetty ne maa-aineslain 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetut luvat ja suunnitelmat, joiden nojalla tapahtuvaa aineiden ottamista maa-aineslaki ei koske, ei ole enää tarkoitus sisällyttää asetukseen. Mainittu rakentamista koskevien lupien ja suunnitelmien luettelon sisällyttäminen myös-

kään lakiin ei ole välttämätöntä, koska laissa lupien ja suunnitelmien ala on jo riittävästi rajattu. Hallinto- ja oikeuskäytäntö on tältä osin varsin vakiintunut.

Maa-aineslain 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettuja rakentamista koskevia lupia, joita maa-aineslaki ei koske, olisivat seuraavat:

- 1) maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettu rakennus- tai toimenpidelupa sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 41 §:ssä tarkoitettu katusuunnitelma ja 46 §:ssä tarkoitettu puiston tai muun yleisen alueen suunnitelma;
- 2) yleisistä teistä annetussa laissa (243/1954) tarkoitettu tiesuunnitelmaan sisältyvä tiealue;
- 3) yksityisistä teistä annetussa laissa (358/1962) tarkoitettu tietoimituksessa annettu päätös;
- 4) kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetusta laissa (603/1977) tarkoitettu lunastuslupa;
- 5) ilmailulain (281/1995) 42 §:ssä tarkoitettu lentopaikan tai muun ilmailua palvelevan alueen rakentamislupa;
- 6) vesilaissa (264/1961) tarkoitettu lupa vesistöön rakentamiseen.

Edellä kohdassa 2 mainitun yleisistä teistä annetun lain korvaa 1. tammikuuta 2006 alkaen 23. kesäkuuta 2006 vahvistettu maantielaki (503/2005), johon sisältyy vastaavat säännökset tiesuunnitelmasta ja sen hyväksymisestä.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole henkilöstöön tai organisaatioon kohdistuvia vaikutuksia. Tarkempi sääntely lupaharkinnassa vaadituista tiedoista selventäisi ja tätä kautta myös nopeuttaisi lupamenettelyä.

Esityksellä ei ole vaikutuksia valtion talouteen. Luvanhakijoille uudella asetuksella voidaan arvioida olevan vähäinen taloudellinen vaikutus johtuen lupahakemuksen yhteydessä vaadituista tarkemmista ympäristötiedoista. Toisaalta tarkempien tietojen perusteella voidaan tehokkaammin estää mahdollisten ympäristövahinkojen ja niistä aiheutuvien kustannusten syntyminen.

Esityksellä on myönteisiä ympäristövaikutuksia. Oikein kohdistettujen ja riittävän yksityiskohtaisten ympäristöselvitysten ja -tietojen avulla alueen ympäristöarvot voidaan paremmin ottaa huomioon hankkeen suunnittelussa ja siten ennaltaehkäistä ympäristö- ja maisemavaurioita. Vastaavasti vaikuttaa myös valvonnan ja ottamisalueen jälkihoidon tarkempi sääntely.

4. Asian valmistelu ja lausunnot

Esitys on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä, yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Valmistelun yhteydessä on kuultu useaan kertaan suullisesti ja kirjallisesti maanomistajien, maa-ainesten ottajien ja luonnonsuojelujärjestöjen edustajia

sekä useita kuntia, maakunnan liittoja ja valtion ympäristöhallintoa. Ensimmäinen kirjallinen kuuleminen järjestettiin 12.6.–28.8.2002 ja viimeisin järjestettiin maa-aineslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (110/2004 vp) kuulemisen yhteydessä 6.4.–30.4.2004.

Lausunnonantajat pitivät asetusehdotusta tarpeellisena. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota muun muassa pohjaveden suojelun tärkeyteen ja riittävän laajaan kuulemiseen lupahakemuksen yhteydessä. Lausunnoissa ehdotettiin muun ohella alkukatselmuksen pitämistä. Myös lupa-aikana suoritettaviin toimenpiteisiin kiinnitettiin huomiota. Lausunnon antamisaikaa koskevia kommentteja esitettiin runsaasti. Annetuissa lausunnoissa esitetyt kommentit on pyritty ottamaan huomioon, jos muutosehdotukset ovat olleet sellaisia, että ne voidaan asetustasolla huomioida.

5. Asetusehdotuksen pykäläkohtainen sisältö

1 §. Maa-ainesluvan hakeminen. Maa-ainesten ottamisen luvanvaraisuudesta säädetään maa-aineslain 4 §:ssä. Lainkohdan 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin maa-ainesluvan hakemismenettelystä ja hakemuksessa esitettävistä tiedoista.

Ehdotetussa asetuksen 1 §:ssä säädettäisiin hakemuksen muodosta ja sisällöstä. Säännös vastaa osittain vanhan asetuksen 2 §:n 1 ja 3 momenttia.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan seitsemän kohdan luetteloa niistä tiedoista, jotka hakemuksessa tulee ilmoittaa. Jos vastaavat tiedot ilmenevät ottamissuunnitelmasta, niitä ei tarvitsisi toistaa hakemuksessa.

Momentin 2 kohta koskee hakijan oikeutta hakea ottamislupaa kysymyksessä olevaan ottamispaikkaan. Säännös vastaa voimassaolevan asetuksen 2 §:n 2 momentin 1 kohtaa. Vakiintuneen tulkinnan mukaan hakijan hallintaoikeutta koskevan selvityksen yhteydessä tulisi esittää joko hallintaoikeuden siirtämistä koskevassa asiakirjassa tai muutoin, että maanomistaja on ollut hallintaoikeuden luovuttaessaan tietoinen saajan tarkoituksesta hakea alueelle maa-ainesten ottolupaa.

Momentin 3 kohdan mukaan ottamisalueen sijainti selvitettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Mittakaavaltaan vähintään 1:20 000 kartasta tulisi ilmetä sekä hankkeen suunnittelualue että ottamisalue. Lisäksi tässä kartassa olisi tarkoituksenmukaista esittää toiminnan vaikutusten arvioimiseksi olennaiset kohteet. Tällaisina kohteina voidaan pitää muun ohella luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaisia valtakunnallisiin suojeluohjelmiin ja Natura 2000 -verkostoon kuuluvia alueita sekä metsälain 10 §:n tarkoittamia metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä, kuten lähteitä.

Kohdan 4 mukaan hakemuksessa olisi esitettävä selvitys kaavoitustilanteesta. Alueen kaavoitustilanne vaikuttaa lupaharkintaan maa-aineslain 3 §:n 2 momentin ja 6 §:n 2 momentin mukaisesti.

Kohdan 5 mukaan hakemuksessa olisi esitettävä tiedot pohjaveden pinnan ylimmästä korkeustasosta. Riittävää olisi esittää tieto havainnon tekohetken tilanteesta. Hake-

muksesta olisi myös käytävä ilmi mihin selvitykseen tai aineistoon taikka arviointimenetelmiin annettu tieto perustuu.

Pykälän 4 momentin mukaan hakemukseen olisi liitettävä hanketta koskevat ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettu arviointi silloin kun niiden laatiminen on mainittujen lakien nojalla hankkeen yhteydessä tarpeen.

Pykälän 5 momentin mukaan lupaa haettaessa olisi tarvittaessa esitettävä alustava suunnitelma kivenmurskaamon sijoittamisesta ja toiminnasta alueella. Tieto kivenmurskaamon sijoittamisesta alueelle tulisi olla käytettävissä jo lupaharkinnassa. Tällöin luvassa voitaisiin antaa määräyksiä siitä, mihin paikkaan murskaamo ei voida esimerkiksi maisemallisista tai ympäristönsuojelullisista syistä sijoittaa. Murskaus-toiminnasta ilmoittaminen ei poistaisi velvollisuutta hakea toiminnalle ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa.

Pykälän 6 momentissa todetun viranomaisen selvittämisvelvollisuuden nojalla lupa-
viranomainen voisi tarvittaessa pyytää lisätietoja esimerkiksi alueen tieoikeuksista ja liittymistä tai ylijäämämassojen tai pintamaiden läjitysalueiden sijoittamisesta alueella.

2 §. Ottamissuunnitelma. Ottamissuunnitelman tarpeesta ja ottamissuunnitelmaan liittyvistä selvityksistä säädetään maa-aineslain 5 §:ssä. Pykälän 2 momentin (463/1997) mukaan ottamissuunnitelmaa laadittaessa on selvitettävä vallitsevat luonnonolosuhteet ja hankkeen ympäristövaikutukset. Pykälän 1 momentin mukaan ottamissuunnitelman sisällöstä ja rakenteesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotetussa asetuksen 2 §:ssä säädettäisiin ottamissuunnitelmassa esitettävistä tiedoista ja siihen liitettävistä asiakirjoista. Säännös vastaa osittain vanhan asetuksen 3 §:ää.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin ottamissuunnitelmaan kuuluvan selostuksen sisällöstä nykyistä yksityiskohtaisemmin. Maa-aineslain 5 §:n 2 momentin ja ympäristönsuojelulain vaatimukset huomioon ottaen ottamissuunnitelmassa on tarpeen esittää tarkempia tietoja alueen luonnonolosuhteista ja suunnitellun hankkeen ympäristövaikutuksista.

Pykälän 3 momentin 3 kohdassa rantavyöhykkeellä tarkoitettaisiin samaa käsitettä kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa oleva rantavyöhyke eli yleensä noin 100 metrin päähän rannasta ulottuvaa aluetta.

3 §. Kuuleminen. Kuulemisesta säädetään maa-aineslain 13 §:ssä. Pykälän 1. heinäkuuta 2005 voimaan tullessa 2 momentissa (468/2005) säädetään maa-aineslupan hakijan suorittamasta kuulemisesta. Lainkohdan mukaan kuulemisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotetussa asetuksen 3 §:ssä täsmennettäisiin maa-aineslain 13 §:n 2 momentissa tarkoitetut hakijan suorittaman kuulemisen yhteydessä kuultavalle tiedoksi annettavat asiakirjat ja tiedot sekä lupaviranomaiselle toimitettavan kuulemisselvityksen sisältö.

Luvan hakijan suorittama kuuleminen voidaan osoittaa siten, että kuultava allekirjoituksellaan todistaa saaneensa tiedon asiasta. Kunnalla on velvollisuus tarkistaa hakijan osoittama selvitys ja kuultavalle tiedoksi annetut asiakirjat. Jos hankkeen kannalta olennaisia asiakirjoja ei ole annettu naapurille tiedoksi, on kunnan suoritettava kuuleminen uudestaan. Kunnan suorittama kuuleminen on tarpeeton vain silloin kun hakijan on todettu suorittaneen kuulemisen asianmukaisesti. Kunta voi tarvittaessa tapauskohtaisesti etukäteen ilmoittaa luvan hakijalle ne asiakirjat ja tiedot, joiden tiedoksi antamista asianmukainen kuuleminen edellyttää.

Hakijan suorittaman kuulemisen osalta ei ole säädetty vähimmäisaikaa, joka kuultavalle tulisi varata. Kun viranomaisen suorittaman kuulemisen ajaksi on laissa säädetty seitsemän päivää tiedoksisäännästä, on kuultavan tässäkin tapauksessa voitava riittävän hyvin tutustua asiakirjoihin ja hankkeeseen vähintään usean päivän ajan.

4 §. Lausunnot. Alueelliselta ympäristökeskukselta pyydettävistä lausunnoista säädetään maa-aineslain 7 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan muista kuin alueellisen ympäristökeskuksen lausunnoista säädetään asetuksella. Ehdotettu asetuksen 4 § vastaa vanhan asetuksen 4 §:ää, 5 §:n 2 momenttia ja 6 §:ää.

5 §. Hakemuksen käsittelyn lykkääminen. Maa-aineslain 4 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin maa-ainesluvan hakemismenettelyä.

Ehdotettu asetuksen 5 § sisältää hakemismenettelyä selkeyttäviä säännöksiä koskien tilannetta, jossa hanke tarvitsee maa-ainesluvan lisäksi vesilain mukaisen luvan. Säännös vastaa pääosin vanhan asetuksen 5 §:n 1 momenttia ja vakiintunutta käytäntöä.

Maa-aineslain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan lainkohdassa tarkoitettu vesilain mukainen lupa on edellytyksenä maa-ainesluvan myöntämiselle. Tätä vastaten ehdotetun asetuksen 5 §:n 1 momentissa säädettäisiin maa-aineslain mukaisen hakemuksen käsittelyn lykkäämisestä kunnes vesilain mukainen lupa on ratkaistu. Jo luvan tarve aiheuttaa lykkäämisen, lupahakemuksen ei tarvitse olla vielä vireillä.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa tarkoitettu muu vesilain mukainen asia voi olla esimerkiksi vesilain 6 luvun 2 §:ssä tarkoitettu ojitus tai vesilain 9 luvun 4 §:ssä tarkoitettu lupa pohjaveden ottamiseen.

6 §. Lupapäätöksen sisältö. Maa-aineslain 11 §:n 5 momentin mukaan lupapäätöksen sisällöstä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotettu asetuksen 6 § on pääosin uusi. Pykälän 1 momentti sisältäisi luettelon niistä tiedoista, jotka tulisi tarvittavassa laajuudessa ilmetä maa-ainesten ottamista koskevasta lupapäätöksestä. Luettelossa on mainittu hallintopäätökseen yleisesti kuuluvat tiedot, kuten hakijan ja ottamisalueen yksilöinti, annetut lausunnot ja tiedot

tehdystä tarkastuksista sekä luvan voimassaoloaika. Näiden lisäksi maa-aineslain 11 §:n mukaiset lupa- ja muut määräykset tulisi merkitä lupapäätökseen.

Myös vakuuden ja tarkastusmaksun suuruus olisi ilmoitettava lupapäätöksessä. Maa-aineslain 23 §:n ja maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:n nojalla ottamissuunnitelman tarkastamisesta ja ottamistoiminnan valvomisesta kunnalle suoritettavien maksujen perusteet määritellään kunnan hyväksymässä taksassa. Informatiivisuuden vuoksi päätöksessä olisi tarkoituksenmukaista ilmoittaa myös tarkastus- ja valvontamaksun määräytymisperusteet.

Pykälän 2 momentin mukaan ottamissuunnitelmaan olisi tehtävä merkintä luvan myöntämisestä. Säännös vastaa vanhan asetuksen 7 §:ää.

7 §. Tarkastusmenettely. Maa-aineslain mukaisen toiminnan valvonnasta säädetään maa-aineslain 14 §:ssä. Lainkohdan 1 momentin mukaan tarkastusmenettelystä säädetään hallintolain 39 §:n lisäksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotettu asetuksen 7 § sisältäisi tarkempia säännöksiä maa-ainesten ottamistoimintaa koskevasta tarkastusmenettelystä siltä osin kuin hallintolaki ei siitä yleislakina säädä. Pykälän 1 ja 3 momentit vastaavat vanhan asetuksen 10 §:ää.

Ehdotetun pykälän 2 momenttiin ehdotetaan tarkastusten suorittamistiheyttä koskevia säännöksiä. Vakiintuneen käytännön mukaan ottamistoiminnan valvonta alkaa luvanvaraisen ottamistoiminnan aloittamisesta ja päättyy loppukatselmukseen. Valvontaviranomaisen tulee valvoa ottamistoimintaa siinä määrin ja siinä laajuudessa, että voidaan varmistua lain ja lupamääräysten noudattamisesta. Käytännössä ottamistoiminnan valvominen edellyttää säännöllisiä tarkastuskäyntejä ottamispaikalla. Tarkastuskäyntien tiheyden vaikuttaa muun ohella luvan saajan järjestämä omavalvonta ja asiantuntemus, sekä ottamistoiminnan laatu ja laajuus. Mainitut seikat huomioon ottaen, valvontaviranomaisen tai sen määräämän viranomaisen olisi suoritettava tarkastus riittävän usein.

Tarkastuksesta olisi hallintolain 39 §:n 2 momentin mukaisesti laadittava kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus olisi annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle.

8 §. Toimenpiteet maa-ainesluvan voimassaoloaikana. Maa-aineslain 11 §:ssä säädetään lupaan liitettävistä ottamistoimintaa koskevista lupamääräyksistä. Pykälän 5 momentin mukaan luvan edellyttämien toimenpiteiden määräajasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Maa-aineslain 11 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan saman pykälän nojalla määrättyjen toimenpiteiden suorittamisen määräajasta voidaan antaa lupamääräyksiä. Silloin kun tällaista määräaika ei ole annettu jälkihoitotoimenpiteiden osalta, vakiintuneen käytännön mukaan ne tulisi tehdä luvan voimassaoloaikana. Käytännössä jälkihoitotoimenpiteitä on kuitenkin tehty lupa-ajan jälkeen, vaikka siihen ei ole myönnetty lisäaika.

Tämän vuoksi ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin jälkihoitotoimenpiteiden yleisestä määräajasta. Jälkihoitotoimenpiteillä tarkoitetaan lain 11 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdan mukaisia toimia. Jos luvan voimassaoloaikana alueelle myönnetään uusi lupa, vanhan luvan edellyttämää maisemointia ei tarvita, vaan sen jälkeen noudatetaan uuden luvan määräyksiä jälkihoidosta.

Maa-aineslain 12 §:ssä säädetään vakuuden antamisesta. Pykälän 3 momentin mukaan vakuuden voimassaolosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maa-aineslain 12 §:n nojalla määrätyn vakuuden tulisi olla voimassa siihen saakka, kunnes jälkihoitotoimenpiteiden toteutus on lopputarkastuksessa hyväksytty. Tästä asiasta huolehtiminen kuuluu kunnan lupaviranomaiselle maa-aineslain 12 §:n mukaisesti.

9 §. Maa-aineslain mukaiset ilmoitukset. Maa-aineslain 23 a §:ssä säädetään ottamistoimintaa koskevasta ilmoittamisvelvollisuudesta. Lainkohdan 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin ilmoittamismenettelystä.

Ehdotetussa pykälässä määriteltäisiin tarkemmin maa-aineslain 23 a §:n 1 momentissa ja 23 b §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen ilmoitusten määräajat. Pykälä vastaa pääosin vanhan asetuksen 10 a §:ää.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettujen tietojen antamista aikaistettaisiin yhdellä kuukaudella vuosittaisen tilaston aikaisemman julkaisemisen vuoksi.

10 §. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset. Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 2005.

Asetuksella kumottaisiin nykyinen maa-ainesasetus siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Pykälään ehdotetaan tavanomaista valtuutusta ryhtyä asetuksen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin jo ennen asetuksen voimaantuloa.

Asetuksen voimaan tullessa vireillä olevien lupahakemusten käsittelyyn sovellettaisiin edelleen vanhaa maa-ainesasetusta siinä tapauksessa, että hakemuksesta on kuulutettu maa-aineslain 13 §:n mukaisesti ennen tämän asetuksen voimaan tuloa. Sellaista vireillä olevaa hakemusta käsiteltäessä, jota ei ole kuulutettu, lupaviranomainen voi edellyttää täydennettäväksi tämän asetuksen mukaisesti.