

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2005 vp

Hallituksen esitys laiksi maa-aineslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä kesäkuuta 2004 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi maa-aineslain muuttamisesta (HE 110/2004 vp).

Lausunto

Ympäristövaliokunta on 19.10.2004 pyytänyt lausunnon perustuslakivaliokunnalta erityisesti esitykseen sisältyvien asetuksenantovaltuuksien osalta. Perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 5/2005 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Hannu Karjalainen, ympäristöneuvos Tuula Lunden, ylitarkastaja Markus Alapassi ja ylitarkastaja Tuuli Lovén, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- hallintoneuvos, oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- ympäristöasiantuntija Vesa Valpasvuo, Suomen Kuntaliitto
- luonnonsuojelupäällikkö Ilpo Kuronen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- toimialapäällikkö Tuomo Laitinen, Suomen Maarakentajien Keskusliitto (SML) r.y..

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä Tiehallinto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi maa-aineslakiin uudesta perustuslaista johtuvia valtuussäännöksiä koskevia muutoksia. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi myös lupajärjestelmän joustavuutta edistäviä luvan voimassaoloaikaa ja lupapäätöksestä poikkeamista koskevia tarkistuksia. Lisäk-

si lakiin ehdotetaan säännöksiä tietojärjestelmästä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallituksen esitykseen sisältyvät muutosehdotukset liittyvät pääasiassa perustuslaista johdettuun valtuussäännöksiä koskeviin muutostarpeisiin. Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten useiden valtuussäännösten täsmentämistä siten kuin yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee.

Lisäksi esitykseen sisältyy muutosehdotuksia, jotka liittyvät luvan voimassaoloajan pidentämiseen ja mahdollisuuteen poiketa lupapäätöksestä. Valiokunta tukee mahdollisuutta erityisesti syystä pidentää kalliokiven louhintaa koskevan luvan voimassaoloaika 15 vuodesta enintään 20 vuoteen. Kalliokiviaineksen ottamistoiminnan ympäristöhaittoja voidaan vähentää keskittämällä toiminta suuremmille mutta harvemmillä ottoalueille. Koska kalliokiviaineksen hyödyntäminen edellyttää erityistekniikkaa ja on siten soranottoa teknis-taloudellisesti vaativampaa, saadaan keskittämisestä myös kustannushyötyjä. Valiokunta toteaa kuitenkin tässä yhteydessä, että ottamisajan pidentäminen ei sinänsä vähennä otettavan aineksen määrää. Jatkossa tulisikin enemmän selvittää mahdollisuuksia korvata sivukivellä ja kierrätettävällä aineksella neitseellisiä raaka-aineita. Myös Euroopan unionin komissio valmistelee parhaillaan luonnonvarastrategiaa, jossa kiinnitetään huomiota luonnonvarojen tehokkaampaan ja vähäisempään käyttöön, sekä jätestrategiaa, jonka mukaan luonnonvarojen käytön osittainen korvaaminen jätteellä olisi nykyistä helpompaa. Valiokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että hallitus pyrkisi omilla toimillaan edistämään neitseellisten raaka-aineiden korvaamista sivukivellä ja kierrätettävällä aineksella.

Valiokunta on myös keskustellut valituksen vaikutuksesta maa-aineslain mukaisen luvan

voimassaoloaikaan. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty luvansaajan oikeusasemaan, kun määräaikaisen luvan voimassaoloaika alkaa kulua heti, mutta töiden aloittaminen lykkääntyy valituksen vuoksi. Valiokunta toteaa, että vaikka maa-aineslaissa ei nimenomaisesti siitä säädetäkään, hallinto-oikeudella ja korkeimmalla hallinto-oikeudella on mahdollisuus todeta valituksen hylätessään, mihin ajankohtaan saakka lupa on voimassa.¹ Kysymys ei tuolloin ole luvan voimassaoloajan pidentämisestä eikä luvan muuttamisesta vaan selkeyssyistä sen toteamisesta, milloin luvan voimassaoloaika loppuu valituksen estettyä kokonaan tai osittain myönnetyn luvan mukaisen toiminnan aloittamisen. Toisaalta lain 21 §:n 2 momentin mukaan lupaviranomainen voi antaa luvan ainesten ottamiseen ennen kuin lupaa koskeva päätös on saanut lainvoiman, jos saaja asettaa hyväksyttävän vakuuden niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, joita päätöksen kumoaminen tai muuttaminen aiheuttaa. Hallintoviranomaiselle kuuluva harkintavalta mahdollistaa sekä tehokkaan muutoksenhaun turvaamisen että toisaalta mahdollisesti perusteettomaan valitukseen liittyen päätöksen täytäntöönpanon. Täytäntöönpanojärjestelmässä jätetään samoista syistä harkin-

¹ Hallintovalitukseen liittyy hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin mukaan yleensä suspensiivinen vaikutus, eli valituksen tekeminen estää päätöksen täytäntöönpanon. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vaille olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Hallintolainkäyttölain 32 §:n 1 momentin mukaan, kun valitus on tehty, valitusviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Hallintolainkäyttölain 32 §:n 2 momentin mukaan asian käsittelyn lopettavassa päätöksessään valitusviranomaisen on tarvittaessa lausuttava täytäntöönpanoa koskevan määräyksen voimassaolosta. Jos päätöksestä saa valittaa, siinä voidaan määrätä, että täytäntöönpanoa koskeva määräys on voimassa, kunnes päätös on lainvoimainen tai ylempi valitusviranomainen toisin määrää.

tavaltaa valituksen käsittelevälle tuomioistuimelle.²

Valiokunta toteaa, että erityislainsäädännössä ei ole sellaista järjestelmää, jossa luvan voimassaoloaika määräytyisi vasta luvan lainvoimaiseksi tulosta, eikä sellaiseen ole siten tarkoituksenmukaista siirtyä. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että valitustuomioistuin tarvittaessa toteaa valituksen hylätessään, mihin ajankohtaan saakka lupa on voimassa siten, että muutoksenhakuprosessi ei olennaisesti lyhennä myönnettyä lupa-aikaa. Tämä menettely olisi usein sekä ympäristönsuojelun että toiminnanharjoittajan kannalta tarkoituksenmukaisempi kuin aloittamisluvan myöntäminen ennen päätöksen lainvoimaisuutta vakuutta vastaan. Täytäntöönpanojärjestelmän yhdenmukaista toimivuutta voidaan pyrkiä varmistamaan myös hallintotuomioistuimissa työskenteleville tarjottavalla koulutuksella. Valiokunta katsoo, että säännösten soveltamista käytännössä tulee selvittää ja tarvittaessa ryhtyä lainsäädännöllisiin tai muihin toimiin täytäntöönpanojärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi siten, että edellä kuvattua mahdollisuutta käytännössä käytetään (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

² Kunnallisvalitukseen liittyvästä täytäntöönpanojärjestelmästä kuntalain 98 §:ssä. Kuntalain mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomaisen kieltää täytäntöönpanon. Oikeuskirjallisuudessa (Harjula—Prättälä, Kuntalaki, 4. painos 2004, s. 666—667) on todettu, että säännöstä täytäntöönpanon hyödyttömyydestä on tulkittu siten, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä aiheudu kovin suurta vahinkoa. Kuntalain 100 §:n mukaan kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Koska kuntalaissa ei säädetä erikseen esimerkiksi hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan hallintotuomioistuimelle kuuluvasta toimivallasta kieltää tai keskeyttää täytäntöönpano tai antaa muu täytäntöönpanomääräys valituksen saatuaan taikka asian ratkaistuaan, nämä hallintolainkäyttölain säännökset tulevat sovellettaviksi myös kunnallisvalitusten käsittelyssä.

Yksityiskohtaiset perustelut

4 §. Luvanvaraisuus. Pykälässä säädetään maa-ainesten ottamisen luvanvaraisuudesta. Asetuksenantovaltuuden nojalla on tarkoitus asetuksella säätää esimerkiksi luvan hakemusmenettelystä ja hakemuksessa esitettävistä tiedoista. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että valtuus on liian avoin eikä täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuus on rajattava koskemaan maa-ainesluvan hakemismenettelyä ja hakemuksessa esitettäviä tietoja, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa valtuussäännöksen täsmentämistä hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti siten, että asetuksenantovaltuus rajataan luvan hakemusmenettelyyn ja hakemuksessa esitettäviin tietoihin.

5 §. Ottamissuunnitelma. Pykälässä säädetään ottamissuunnitelmasta. Asetuksenantovaltuuden perusteella on tarkoitus säätää ottamissuunnitelmasta tarkemmin. Ottamissuunnitelmaan kuuluvat selostus ja sitä täydentävät kartat ja piirrokset, joissa esitettävistä tiedoista on tarpeen antaa asetuksella tarkempia määräyksiä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että sanamuoto mahdollistaa antamaan myös ottamissuunnitelman sisällön kannalta olennaisia säännöksiä. Valtuus on liian avoin eikä se täytä lakitasoisen sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimuksia perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, valtuutusta tulee täsmentää rajaamalla se esimerkiksi koskemaan ottamissuunnitelman rakennetta ja teknistä sisältöä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa valtuussäännöksen täsmentämistä rajaamalla valtuus ottamissuunnitelman sisältöön ja rakenteeseen. Asetuksella voidaan siten säätää selostuksessa ja sitä täydentävissä kartoissa ja piirustuksissa esitettävistä ainesten ottamiseen, ympäristön hoitamiseen ja alueen myöhempään käyttöön liittyvistä tiedoista. Näi-

tä ovat esimerkiksi lain 11 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetut seikat sekä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin selvityksiin liittyvät seikat.

11 §. Lupamääräykset. Pykälän 5 momentissa olevan asetuksenantovaltuuden perusteella on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä lupapäätöksessä esitettävistä seikoista, joita ovat muun ohella hakijaa, hakemuksen käsittelyä ja tehtyjä tarkastuksia sekä luvan voimassaoloaika ja vakuuden suuruutta koskevat tiedot. Asetuksella on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä myös luvan edellyttämien toimenpiteiden, kuten jälkihoitotoimenpiteiden, määräajasta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että lupamääräykset ovat osa lupapäätöstä, johon ne liitetään. Muotoilua on syytä täsmentää siten, että asetuksenantovaltuus kohdistuu ottamislupaan liitettäviin lupamääräyksiin. Koska lupamääräyksiä voidaan antaa voimassa olevan 11 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan lisäksi ajasta, jonka kuluessa toimenpiteet on suoritettava, on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä harkita, onko enää aiheellista säätää määräaikojen noudattamisesta tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ympäristövaliokunta toteaa, että lupamääräykset ovat osa lupapäätöstä. Valtuussäännöksen nojalla ei ole tarkoitus säätää asetuksella tarkemmin lupamääräysten sisällöstä, vaan tarkoituksena on asetuksella täsmentää, että määräykset valvonnan kannalta tarpeellisista toimenpiteistä on otettava lupapäätökseen, elleivät niiden sisältämät tiedot käy ilmi ottamissuunnitelmasta. Asetuksella on myös tarkoitus säätää tarkemmin luvan edellyttämien toimenpiteiden määräajasta. Lain 11 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan pykälän nojalla määrättyjen toimenpiteiden suorittamisen määräajasta voidaan antaa lupamääräyksiä. Silloin kun määräaika ei ole jälkihoitotoimenpiteiden osalta annettu, ne tulee vakiintuneen käytännön mukaan tehdä luvan voimassaoloaikana. Käytännössä jälkihoitotoimenpiteitä on kuitenkin tehty lupa-ajan jälkeen, vaikka siihen ei ole määrätty lisäaika. Selkeyden vuoksi asetukseen on tarpeen ottaa säännös, jonka mukaan jälkihoitotoimenpiteet on suoritettava lain 10 §:n nojalla määrätyn luvan voi-

massaoloajan aikana, silloin kun näiden suorittamiselle ei ole erikseen annettu määräaika. Myös 12 §:n nojalla määrätyn vakuuden voimassaolosta on tarpeen säätää tarkemmin asetuksella. Vakuuden tulee olla voimassa siihen saakka, kunnes luvan edellyttämien toimenpiteiden toteutus on loppukatselmuksessa hyväksytty. Valiokunta pitää siten asetuksenantovaltuutta tarkoituksenmukaisena.

13 §. Kuuleminen. Pykälässä säädetään kuulemisesta maa-aineslupaa koskevan hakemuksen johdosta. Pykälän viittaussäännöksen nojalla sovellettavan maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 86 §:n mukaan luvan hakija voi suorittaa naapurien kuulemisen. Ehdotuksen mukaan mainittu asetuksen säännös on tarkoitus soveltuvin osin lisätä 13 §:n uudeksi 2 momentiksi ja kumota tällöin tarpeettomaksi tuleva viittaussäännös. Pykälän 2 momentin asetuksenantovaltuuden perusteella on tarkoitus säätää tarkemmin muun ohella kuultaville annettavista tiedoista sekä luvan hakijan suorittamasta kuulemisesta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan korostanut, että oikeus tulla kuulluksi on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvattava lailla. Viranomaiselle kuuluu hallintolain 31 §:n mukaan velvollisuus huolehtia asian riittävästä selvittämisestä ja 34 §:n nojalla velvollisuus kuulla asianosaista. Ehdotus ei täytä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisia hyvän hallinnon takeita, kun hakijaa eivät sido hallintolain velvoitteet eikä ole takeita, että naapurit ovat saaneet tietoonsa kaikki hankkeeseen liittyvät suunnitelmat ja asiakirjat. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä, että 13 §:n 2 momentti muotoillaan siten, että kunnan on hakijan selvityksestä huolimatta aina järjestettävä kuuleminen, jos naapurien oikeusturvan katsotaan sitä edellyttävän.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa lainkohdan täsmentämistä siten, että naapurien tietoisuus hankkeen kannalta merkittävistä asiakirjoista mainitaan erikseen ja että kunnan on järjestettävä kuuleminen aina

silloin, kun hakija ei ole esittänyt riittävää selvitystä kuulemisesta.

14 §. Valvontaviranomainen ja teettämisuhka. Pykälässä säädetään valvontaviranomaisen velvollisuudesta suorittaa tarkastuksia, joista on asetuksenantovaltuuden perusteella tarkoitus säätää tarkemmin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että asetuksenantovaltuus on liian väljä eikä se täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta katsoo, että valtuussäännös on joko poistettava kokonaan tai että laissa tarkemmin määritellään tarkastustoiminnan kohde ja tarkastajien toimivaltuudet ennen asetuksenantovaltuutta, mikä on myös edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä tarpeellisena, koska hallintolaki ei yleislakina voi ottaa huomioon tarvittavia erityispiirteitä ja siksi on tavanomaista, että muuhun lainsäädäntöön sisältyy hallintolakia täydentäviä säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa 14 §:n 1 momentin täsmentämistä siten, että laissa määritellään tarkastustoiminnan kohde ja tarkastajien toimivaltuudet. Asetuksenantovaltuus rajataan koskemaan tarkastusmenettelyä.

16 §. Lupamääräysten muuttaminen, lupapäätöksestä poikkeaminen ja luvan peruuttaminen. Pykälän 2 ja 3 momentin mukaan lupaviranomainen voi luvan voimassaoloaikana antaa suostumuksen poiketa vähäisesti lupapäätöksessä hyväksytystä suunnitelmasta tai annetuista lupamääräyksistä. Suostumuksen edellytyksenä on, että poikkeaminen ja sen laatu, ottaen huomioon lupaharkintaa koskevat säännökset ja määräykset, ei merkitse luvan olennaista muuttamista eikä vaikuta asianosaisen asemaan tai luonnonolosuhteisiin. Pykälän 3 momentin mukaan muutos on merkittävä lupa-asiakirjoihin ja ilmoitettava alueelliselle ympäristökeskukselle. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että sääntelyä on pidettävä ongelmallisena perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta, kun ehdotuksesta ei käy ilmi, tuleeko

poikkeamisesta kuulla asianosaisia ja miten suostumukseen voi hakea muutosta. Perustuslakivaliokunnan mielestä lainsäätäjä ei voi vapaasti määritellä ratkaisujensa oikeudellista luonnetta nimittämällä niitä esimerkiksi suostumuksiksi ja sulkemalla ne muutoksenhaun ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä, että 2 momenttia tarkennetaan siten, että lupaviranomaisen suostumus annetaan päätöksellä, jolloin siihen voi normaalissa järjestyksessä hakea muutosta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa 2 momentin muuttamista siten, että siinä täsmennetään lainkohdassa tarkoitettavan lupaviranomaisen päätöstä. Päätökseen voi hakea muutosta siten kuin laissa säädetään.

19 §. Päätöksen julkipano. Pykälään sisältyvän asetuksenantovaltuuden perusteella on tarkoitus säätää tarkemmin lupapäätöksen antamiseen liittyvistä seikoista, kuten päätöksen antamisesta tehtävästä ilmoituksesta, päätöksen saatavuudesta ja ottamissuunnitelmaan luvan myöntämisen johdosta tehtävästä merkinnästä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että säännökset julkipanomenettelystä sisältyvät voimassa olevaan lakiin. Perustuslakivaliokunta katsoo, että sääntely ei ole aivan asianmukainen perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvavaatimuksen eikä lakitasoisen sääntelyn täsmällisyysvaatimusten osalta. Sääntely julkipanon jälkeen annettavasta päätöksestä ei osoita, milloin päätös, josta muutoksenhaku aika alkaa, on annettu. Julkipanomenettelystä ja sen tiedoksiannosta olisi asiallista ottaa säännökset lakiin esimerkiksi hallintolain säännösten mukaisesti. Asetuksenantovaltuus on tällöin tarpeeton.

Ympäristövaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen mukaan maa-aineslupan julkipanoon liittyviä menettelytapoja on tarkoitus tämentää säätämällä niistä tarkemmin asetuksella. Asetukseen on tarkoitus ottaa säännös, jonka mukaan päätöksen antamisesta on ilmoitettava ennen sen antamispäivää päätöksen tehneen viranomaisen ilmoitustaululla. Ilmoituksessa on mai-

nittava viranomainen, asian laatu ja päätöksen antamispäivä. Päätöksen on oltava julkipanossa ilmoitettuna antamispäivänä asianosaisen saatavilla. Ympäristövaliokunta katsoo perustuslaki-valiokunnan lausuntoon viitaten, että julkipanosta ja sen keskeisistä elementeistä on selvyiden vuoksi tarkoituksenmukaista säätää lain tasolla asetustason sijaan. Erityislainsäädäntöön sisältyvä sääntely on sinänsä tarpeen, koska hallintolaissa ei säädetä julkipanosta. Koska valiokunta ehdottaa sääntelyn nostamista lakiin, ei asetuksenantovaltuutta ole pidettävä tarpeellisena.

20 §. *Muutoksenhaku.* Suomen lainsäädännössä on laajasti turvattu ns. Århusin yleissopimuksessa³ tarkoitettut tiedonsaanti-, osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet. Viimeiset vähäiset täytäntöönpanovajeet poistettiin ydinenergialain täsmennyksellä⁴ ja eräitä ns. pitkittäishankkeita eli eräitä sähköjohtoja, kaasua- ja öljyputkia sekä kaukoliikenteen rautateitä koskevalla lainsäädännöllä⁵. Jälkimmäisellä lainmuutoksella annettiin valitusoikeus pitkittäishanketta varten annetusta lunastusluvasta myös alueella toimivalle sellaiselle rekisteröidylle yhdistykselle tai säätiölle, jonka tarkoituksena on edistää ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelua taikka asuin ympäristön viihtyvyyttä. Koska yleissopimus ei edellytä järjestöjen rajoituksetonta muutoksenhakuoikeutta, ei pitkittäishankelain säätäminen kuitenkaan merkinnyt valitusoikeuden merkittävää laajenemista, vaan konkreettista oikeudellista liittymää toimintaan edellytetään edelleen. Århusin sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin, että muu lainsäädäntö mukaanlukien maa-aines-

laki täyttää sopimuksen vaatimukset⁶. Valiokunta katsoo, että vaikka maa-aineslaki lähtökohtaisesti täyttää Århusin sopimuksen vaatimukset kuntalain mukaisine kunnan jäsenyyteen perustuvine valitusoikeuksineen, on johdonmukaista täsmentää lain muutoksenhakusäännöstä siten, että se vastaa edellä mainittua pitkittäishankelakia. Laeissa on kysymys samantyyppisistä maankäytön konkreettisesta muuttamisesta.

Valiokunta ehdottaa muutoksenhakua koskevan 20 §:n 1 momentin muuttamista siten, että siinä nimenomaisesti todetaan valitusoikeuden olevan myös hankkeen tarkoittamalla alueella toimivalla rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyvyyden edistäminen. Valiokunta katsoo, että tarkistus on lähinnä selventävä ja lainsäädännön yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta edistävä. Yhteisöjen ja säätiöiden asiallinen ja alueellinen toimialue käy ilmi niiden säännöistä ja rekisteröitymisvaatimus edellyttää toiminnalta vakiintuneisuutta. Muodollisten seikkojen lisäksi tulee ottaa huomioon, että yhteisön ja säätiön tulee osoittaa toimintaa kuvaava liittymä hankkeen toteuttamisalueeseen esimerkiksi siten, että sillä on jäseniä tällä alueella tai muutoin konkreettisia intressejä, joita se edistää tällä alueella.

Valiokunta on samalla tehnyt 1 momentin sanamuotoon selventäviä muutoksia. Pykälän 2 ja 3 momentti säilyvät ennallaan.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä myös, että alueellisilla ympäristökeskuksilla on pykälässä mainitun valitusoikeuden ohella useita erityyppisiä tehtäviä, jotka saattavat olla ristiriidassa keskenään. Valiokunta viittaa selvitysmies, professori Ekroosin ehdotukseen ympäristölupahallinnon kehittämisestä⁷ ja katsoo, että se muodos-

³ Århusissa 25.6.1998 tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus, 121/2004 — 126/2004.

⁴ Laki ydinenergialain muuttamisesta 769/2004.

⁵ Laki eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta 768/2004.

⁶ HE 165/2003 vp s. 11.

⁷ Valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen. Selvitysmies, professori Ari Ekroosin selvitys ympäristöministeriölle 31.3.2005 (<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=126563&lan=fi>).

taa hyvän pohjan lupahallinnon jatkokehittämiselle siten, että hallintoyksikköjen päällekkäisten roolien aiheuttama lähtökohtainen ristiriitatilanne poistuu. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota lisäksi siihen, että myös kunta-hallinnossa saattaa esiintyä vastaavia ristiriitatilanteita.

23 b §. Tietojärjestelmä. Pykälässä säädetään maa-ainesten ottamisen ja sen vaikutusten seurannan järjestämiseksi ylläpidettävästä tietojärjestelmästä. Pykälän 4 momentin mukaan tarkoituksena on säätää valtioneuvoston asetuksella tietojärjestelmän ylläpitäjistä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että sääntelyä on pidettävä henkilötietojen suojan kannalta ongelmallisena, koska siitä tulee perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla. Siksi perustuslakivaliokunnan mielestä on tärkeää, että säännökset tietojärjestelmää ylläpitävistä viranomaisista annetaan lailla. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa 4 momentin asetuksenantovaltuuden sijaan lakiin otettavaksi säännöksen tietojärjestelmää ylläpitävistä viranomaisista.

24 §. Asetuksenantovaltuus. Pykälä sisältää yleisen valtuussäännöksen, jonka mukaan tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että sääntely ei täsmennä asetuksenantajaa. Ympäristövaliokunta katsoo, että asetuksenantovaltuus on tarpeeton, koska perustuslain mukaan yleisen täytäntöönpanovaltuuden nojalla ei voida enää antaa muuta kuin sellaisia täytäntöönpanoon liittyviä varsin vähäisiä säännöksiä, joille valiokunnan saaman selvityksen mukaan ei ole lainkaan tarvetta. Valiokunta ehdottaa pykälän kumoamista.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

maa-aineslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 24 päivänä heinäkuuta 1981 annetun maa-aineslain (555/1981) 24 §, muutetaan (poist.) 4 §:n 1 momentti, 5 §:n 1 momentti, 10 §:n 2 momentti, 13 §, 14 §:n 1 momentti, 16 §:n otsikko, 19 §:n 1 momentti ja 20 §,

sellaisina kuin niistä ovat 10 §:n 2 momentti ja 13 § laissa 495/2000 sekä 14 §:n 1 momentti, (poist.) 19 §:n 1 momentti ja 20 §:n 1 momentti laissa 463/1997, sekä

lisätään 11 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 928/1983, uusi 5 momentti, 12 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 463/1997, uusi 3 momentti, 13 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 495/2000, uusi 2 momentti, 16 §:ään uusi 2 ja 3 momentti, 23 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 463/1997 ja laissa 495/2000, uusi 4 momentti ja lakiin uusi 23 b §, seuraavasti:

4 §

Luvanvaraisuus

Tässä laissa tarkoitettuun ainesten ottamiseen on saatava lupa. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin maa-aineslupan hakemismenettelystä ja hakemuksessa esitettävistä tiedoista.

5 §

Ottamissuunnitelma

Lupaa haettaessa on ainesten ottamisesta ja ympäristön hoitamisesta sekä, mikäli mahdollista, alueen myöhemmästä käyttämisestä esitettävä ottamissuunnitelma. Tämä ei kuitenkaan ole tarpeen, jos hanke laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan on vähäinen. *Ottamissuunnitelman sisällöstä ja rakenteesta* säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

10—12 §
(Kuten HE)

13 §

Kuuleminen

(1 mom kuten HE)

Luvan hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeen kannalta merkittävistä asiakirjoista ja tiedoista sekä selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Silta osin kuin hakija ei ole esittänyt riittävää selvitystä naapurien kuulemisesta, on kunnan järjestettävä kuuleminen. Kuulemisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

14 §

Valvontaviranomainen ja teettämishukka

Tämän lain noudattamista valvoo kunnan määräämä viranomainen, jäljempänä valvontaviranomainen. Toimivallan siirtämisessä noudetaan soveltuvien osin, mitä kuntalaissa sääde-

tään. *Valvontaviranomaisella on tämän lain mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi oikeus tehdä tarkastuksia, suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä ottamispaikalla. Tarkastukset voivat koskea edellä 3 §:ssä tarkoitettuja seikkoja ja lupapäätöksessä ottamistoiminnalta edellytettävää seikkoja sekä muita vastaavia ottamistoiminnan laatua ja vaikutuksia koskevia seikkoja. Tarkastusmenettelystä säädetään hallintolain 39 §:n lisäksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.*

16 §

Lupamääräysten muuttaminen, lupapäätöksestä poikkeaminen ja luvan peruuttaminen

Lupaviranomainen voi luvan voimassaoloaikana antaa päätöksellään suostumuksen poiketa vähäisesti lupapäätöksessä hyväksytystä ottamissuunnitelmasta tai annetuista lupamääräyksistä. Suostumuksen edellytyksenä on, että poikkeaminen ja sen laatu, ottaen huomioon lupaharkintaa koskevat säännökset ja määräykset, ei merkitse luvan olennaista muuttamista eikä vaikuta asianosaisen asemaan tai luonnonolosuhteisiin.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu muutos on merkittävä lupa-asiakirjoihin ja ilmoitettava alueelliselle ympäristökeskukselle.

19 §

Päätöksen julkipano

Lupaviranomaisen ottamislupaa 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. (Poist.)*

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 viivytystä ilmoitettava alueelliselle ympäristökeskukselle.

20 § (Uusi)

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 alueellisella ympäristökeskuksella ja hankkeen tarkoittamalla alueella toimivalta sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen.

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

Valitusviranomainen voi tehdä lupapäätökseen vähäisiä muutoksia asiaa palauttamatta.

**23 a §
(Kuten HE)**

23 b §

Tietojärjestelmä

(1—3 mom. kuten HE)

Tietojärjestelmää ylläpitävät alueelliset ympäristökeskukset ja Suomen ympäristökeskus. Ympäristöministeriö voi sopia, että tietojärjestelmän ylläpitoon osallistuu tarvittavilta osin muu asiantuntijalaitos, jolla on tehtävän edellyttämä asiantuntemus.

**24 §
(Poist.)**

**Voimaantulosäännös
(Kuten HE)**

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, miten hallintotuomioistuimet valituksen hylätessään ottavat huomioon muutoksenhakuun kuluneen ajan ja muutoksenhakuajana mahdollisesti ta-

pahtuneet ottamistoiminnan keskeytykset maa-ainesluvan voimassaoloajassa ja ryhtyy tarvittaessa lainsäädännöllisiin tai muihin toimiin täytäntöönpanojärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi.

YmVM 5/2005 vp — HE 110/2004 vp

Helsingissä 28 päivänä huhtikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Heikki A. Ollila /kok
vpj.	Heidi Hautala /vihr	Säde Tahvanainen /sd (osittain)
jäs.	Rakel Hiltunen /sd (osittain)	Unto Valpas /vas
	Tuomo Hänninen /kesk	Ahti Vielma /kok
	Inkeri Kerola /kesk	Pia Viitanen /sd
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Mikko Kuoppa /vas
	Jouko Laxell /kok	Oras Tynkkynen /vihr.
	Mikaela Nylander /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.