

Ympäristövaliokunnan mietintö 3/1997 vp

Hallituksen esitys laeiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta

Eduskunta on 3 päivänä joulukuuta 1996 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 242/1996 vp.

Valiokunta on pyytänyt esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon. Lausunto (PeVL 2/1997 vp) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ympäristöministeri Pekka Haavisto, hallitusneuvos Helena Korhonen, ylitarkastaja Markus Alapasi ja ylitarkastaja Antti Aalto ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne oikeusministeriöstä, kansanedustaja Markku Vuorensola Ympäristö- ja luonnonvarainneuvostosta, johtava lakimies Leena Karessuo Suomen Kuntaliitosta, johtaja Jukka Isotalo Tielaitoksesta, ympäristönsuojelupäällikkö Pirkko Selin Vapo Oy:stä, varatuomari Kimmo Laukkanen ja diplomi-insinööri Tuomo Laitinen Maarakentajien Keskusliitosta, pääsihteeri Esko Joutsamo Suomen Luonnonsuojeluliitosta, ympäristösuunnittelija Lasse Rekola Uudenmaan liitosta, aluesuunnittelija Anne Savola Satakuntaliitosta, lakimies Liisa Härmä Hämeen ympäristökeskuksesta, johtaja Esko E. Rannikko Lounais-Suomen ympäristökeskuksesta, piirisihteeri Harri Helin Pirkanmaan luonnonsuojelupiiristä sekä järjestöpäällikkö Jari Pietilä Suomen Kuorma-autoliitosta.

Lisäksi johtaja Markku Tornberg Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä on lähettänyt valiokunnalle kirjallisen lausunnon.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kestävän kehityksen näkökulman ottamista maa-aineslain yleistavoitteeksi. Luvan myöntämisedellytyksiä ehdotetaan täydennettäväksi pohjavesialueiden turvaamiseksi. Kotitarveoton käsitettä ehdotetaan täsmennettäväksi.

Maa-ainesten ottamisen ohjaamiseksi nykyistä suunnitelmallisemmin korostettaisiin vahvistettujen seutu- ja yleiskaavojen merkitystä. Maa-aineita koskevan tiedon parantamiseen pyritäisiin aineiden määrän ja laadun nykyistä tarkemmalla selvittämisellä ja vuotuisella seurannalla. Kunnalle annettaisiin mahdollisuus vaapammin määrätä maa-ainesasioita hoitavat viranomaiset. Luvan voimassaoloajan jatkamisesta ehdotetaan lakiin säännöstä. Konkurssitilanteisiin liittyviä vastuu- ja vakuuskysymyksiä ehdotetaan selkeytettäväksi. Lupien alistamisesta valtion viranomaiselle ehdotetaan luovuttavaksi ja valitustie siirrettäväksi lääninoikeuteen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 1997 aikana.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina. Esitetyillä muutoksilla parannetaan kestävän kehityksen mukaista maa-ainesten ottamista. Tämä tarkoittaa sitä, että aineiden saatavuus ja myös maa-ainesmuodostumissa esiintyvä pohjavesi voidaan turvata vaarantamatta luonnon monimuotoisuutta. Se merkitsee myös uusiutumattomien maa-ainesarvojen käyttämistä säästäen ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla, myöskin aineksien kierrättämistä ja korvaavien materiaalien käyttämistä. Lainmuutokset edistävät näin myös kalliiluonnonsuojelua, mitä valiokunta pitää hyvänä.

Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä. Eräitä yksityiskohtia kuitenkin ehdotetaan kummastakin lakiehdotuksesta täsmennettäväksi. Muutosehdotukset perusteellaan mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Asiaa käsitellessään valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota turpeen ottamiseen. Eduskunta edellytti maa-aineslakia hyväksyessään vuonna 1981, että hallitus valmistele ja antaa eduskunnalle esityksen turpeen ottamista koskevaksi laiksi.

Hallituksen esityksessä turve on jätetty edelleen maa-aineslain soveltamisalan ulkopuolelle. Esityksessä todetaan, että turpeen sisällyttämisestä maa-aineslakiin on ristiriitaisia käsityksiä. Lisäksi varsin moni muu laki sääntelee nykyisin turpeen ottamista. Tällaisia lakeja ovat vesilaki (264/1961), asetus vesien suojelua koskevista ennakotoimenpiteistä (283/1962), jota turpeen osalta muutettiin vuonna 1989 (816/1989), laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) sekä äskettäin hyväksytty uusi luonnonsuojelulaki (1096/1996).

Hallitus katsookin, että asia kaippaa vielä selvittämistä. Valiokunta yhtyi tähän hallituksen näkemykseen. Valiokunta kiirehtii selvityksen tekemistä ja sille perustuvaa arviointia lainsäädännön kehittämistarpeista. Tällöin on erityisesti arvioitava turpeenoton lupaehtojen riittävyttä ja tarkoituksenmukaisuutta ympäristönsuojelun kannalta, nostopaikkojen jälkihoitoa ja maisemointia sekä lainsäädännön selkeyttä.

Valiokunta kiinnitti asiaa käsitellessään huomiota myös merihiekan nostamiseen, sillä nostolla on vaikutuksia muun muassa veden laatuun, kalakantoihin ja merenpohjan ekosysteemiin.

Maa-aineslaki ei koske laaja-alaista merihiekan ottoa, vaan siihen sovelletaan vesilakia. Saadun selvityksen perusteella nykyisessä käytännössä ei ole esiintynyt suurempia ongelmia. Kun on oletettavissa, että merestä tapahtuvaa hiekan nostoa tullaan lisäämään ja kun noston ympäristövaikutusten arviointi on vaikeampaan kuin mantereella tapahtuvassa aineiden otossa, on valiokunnan mielestä tärkeää, että merihiekan ottamisesta ja ottamistoiminnan suunnittelusta annetaan ohjeita. Merihiekan ottamissuunnitelmat tulisi yleensä poikkeuksetta saattaa myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kohteeksi.

Tässä yhteydessä valiokunnassa oli vielä esillä vesistöjen kunnostamiseen liittyvä ruoppaus. Ruoppaamisesta voi aiheutua huomattavia ympäristöongelmia, jos vesistön pohjaliete on pahasti saastunutta. Lietteen saastumisen määrittämisestä ja saastuneen lietteen käsittelyn sallittavuudesta ei ole säännöksiä eikä ohjeita. Valiokunta pitää tätä puutteena ja katsoo, että asiassa olisi ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Laki maa-aineslain muuttamisesta

4 §. *Luvanvaraisuus.* Maa-aineslain voimassa olevan 4 §:n 2 momentin mukaan lupa aineiden ottamiseen ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tai toisen tavanomaista kotitarvekäyttöä varten. Esityksessä ehdotetaan kotitarveottoa rajoitettavaksi siten, että sen tulee olla omaa vähäistä ottoa ja liittyä rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon asumista tai maa- ja metsätaloutta varten. Aineiden ottamispaikkoihin ja aineiden ottamiseen ehdotetaan lisäksi 3 momentissa liitettäväksi tiettyjä rajoituksia.

Perustuslakivaliokunta on tutkinut, voidaan-ko kotitarveoton sallittavuutta tiukentaa ehdotetulla tavalla tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että kotitarveoton laadullisen kriteerin muuttaminen "tavanomaisesta" "vähäiseksi" on vaikeasti sovitavissa perusoikeusrajoitukseen kohdistuvan suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Lausunnossa pidetään tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksenä, että määre "tavanomainen" säilytetään 4 §:n 2 momentissa. Muilta osin ehdotettujen tiukennusten ei katsota asettavan estettä tavalliselle lainsäädäntöjärjestykselle.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon nojalla ympäristövaliokunta ehdottaa pykälän 2 momenttia muutettavaksi siten, että siinä puhutaan omasta tavanomaisesta kotitarvekäytöstä.

7 §. *Lupaviranomainen.* Pykälän 1 momentin mukaan luvat aineiden ottamiseen myöntää kunnan määräämä viranomainen. Ehdotettu sanamuoto jättää jossain määrin tulkinnanvaraiseksi, voiko viranomainen siirtää päätösvallan edelleen (subdelegointi). Saadun selvityksen mukaan tarkoituksena on ollut mahdollistaa kuntalain (365/1995) 14 §:n mukainen päätösvallan edelleen siirtäminen. Tästä syystä valiokunta ehdottaa 1 momenttiin lisättäväksi viittauksen kuntalain mukaiseen subdelegaatioon.

14 §. *Valvontaviranomainen ja teettämishaku.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että lain noudattamista valvoo kunnan määräämä viranomainen. Samoilla perusteilla kuin 7 §:n 1 momenttiin myös 14 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös toimivallan edelleen siirtämisestä.

20 §. *Muutoksenhaku.* Lakiehdotuksessa esitetään luovuttavaksi maa-aineslupien alistamisesta valtion viranomaiselle ja valitustie siirrettäväksi lääninoikeuteen. Lupaviranomaisen päätöksestä valitettaisiin 20 §:n 1 momentin mukaan edelleen kunnallisvalituksella eli valitusoikeus

olisi kaikilla kuntalaisilla. Alistusmenettelyllä turvattua yleisen edun valvontaa korvaamaan ehdotetaan alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus.

Valiokunta kannattaa ehdotetun uudistuksen periaatteita. Lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluu kuitenkin maa-ainesten ottamisluvan myöntämisen (7 §), luvan voimassaolon pidentämisen (10 §) ja luvan siirtämisen (13 a §) lisäksi myös eräiden muiden päätösten tekeminen. Tällaisia ovat määräys vakuuden asettamisesta hakijalle (12,1 §), muutoksen hyväksyminen vakuuteen ja määräys lisävaluuden asettamisesta (12,2 §) sekä määräys vakuuden asettamisesta luvan uudelle haltijalle (13 a §).

Kunnallisvalituksen käyttöala yhdistettynä alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeuteen soveltuu tarkoituksenmukaisesti vain niihin päätöskokonaisuuksiin, jotka koskevat maa-ainesten ottamisluvan myöntämistä tai pidentämistä. Lupaviranomaisten muut päätökset, jotka koskevat hakijalle asetettavia yksittäisiä velvoitteita, soveltuvat paremmin hallintovalituksen käyttöalaan. Hallintovalitukseen ei sulje pois, kun otetaan huomioon hallintokäyttölain 7 §:n säännökset viranomaisen valitusoikeudesta, alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeutta.

Valiokunta ehdottaakin 1 momenttia muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin muutoksenhausta vain sellaisiin lupaviranomaisen päätöksiin, jotka koskevat ottamislupaa.

Pykälän 2 momentin mukaan valvontaviranomaisen pakkokeinoja koskeviin päätöksiin haetaan muutosta, kuten ennenkin, hallintovalituksen lääninoikeudelta. Lakiteknisesti muutoksenhausta ehdotetaan säädettäväksi viittaamalla rakennuslain 138 §:ään.

Rakennuslain 138 §:n mukaisen hallintovalituksen valitusaika on 14 päivää. Saadun selvityksen mukaan käytäntö on osoittanut, että valittajien oikeusturvan kannalta 14 päivän valitusaika on liian lyhyt. Tästä syystä valiokunta ehdottaa, että muutoksenhausta säädetään viittaamalla uuteen hallintolainkäyttölakiin (586/1996). Hallintolainkäyttölain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa valitusaika on pääsääntöisesti 30 vuorokautta. Maa-aineslain kytkeminen rakennuslakiin ei ole muutoinkaan tarkoituksenmukaista, koska rakennuslain kokonaisuudistus on parhaillaan vireillä.

Momenttia ehdotetaan vielä muutettavaksi siten, että siinä valvontaviranomaisen päätösten sijasta säädetään muista maa-aineslain nojalla tehdyistä päätöksistä. Tällöin myös niihin lupa-

viranomaisen päätöksiin, jotka edellä 1 momentin kohdalla ehdotettiin rajattaviksi kunnallisvalituksen käyttöalasta, haettaisiin muutosta hallintovalituksin tämän momentin nojalla.

21 §. *Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen.* Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan lupaviranomainen voi antaa luvan aineiden ottamiseen ennen kuin lupaa koskeva päätös on saanut lainvoiman, jos luvan saaja asettaa vakuuden niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka päätöksen kumoaminen tai luvan muuttaminen voi aiheuttaa. Vakuuden asettaminen ei kuitenkaan 3 momentin mukaan koske valtiota tai sen laitosta eikä kuntaa tai kuntainliittoa.

Myös maa-aineslain 12 § koskee vakuuden antamista. Sen mukaan viranomainen voi määrätä hakijan asettamaan vakuuden ottamislupaan sisältyvien määräysten suorittamisen vakuudeksi. Tämä vakuusvelvollisuus koskee myös julkisyhteisöjä ja niiden laitoksia. Perusteena on, että erityisesti julkisyhteisöjen laitokset saattavat kilpailla yksityisten yritysten kanssa. Jos vakuusvelvollisuus ei koskisi laitoksia, ne olisivat edullisemmassa kilpailuasemassa.

Vaikka 21 §:n mukaisessa velvoitteessa on kysymys merkitykseltään vähäisemmästä ja lyhyempään aikaan liittyvästä vakuudesta kuin 12 §:ssä, katsoo valiokunta, että tasavertaisen kilpailuaseman turvaaminen on tällöinkin perusteltua. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa voimassa olevan 21 §:n 3 momentin kumottavaksi.

Laki rakennuslain muuttamisesta

124 a §. Pykälän 1 momentin mukaan asema-, rakennus- tai rantakaava-alueella ei saa suorittaa kaivamis-, tasoittamis- tai täyttötyötä, puiden kaatamista tai muuten näihin verrattavaa toimenpidettä ilman kunnanhallituksen lupaa (toimenpidekielto). Lupa ei kuitenkaan ole tarpeen muun muassa silloin, jos maa-aineksia otetaan omaa tai toisen tavanomaista kotitarvekäyttöä varten. Säännös vastaa voimassa olevan maa-aineslain kotitarvekäyttöä koskevaa säännöstä.

Maa-aineslakia koskevan ehdotuksen 4 §:n 2 momentissa kotitarveottoa ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että sillä tarkoitetaan vain omaa tavanomaista kotitarveottoa tiettyihin tarkoituksiin.

Valiokunta katsoo, että rakennuslain 124 a §:ssä säännellyn kotitarveoton tulisi perustua

samoihin edellytyksiin kuin maa-aineslain mukaisen kotitarveoton. Rakennuslain 124 a §:n 1 momenttia ehdotetaan siksi myös muutettavaksi. Sitä ei kuitenkaan ehdoteta kirjoitettavaksi täysin identtiseksi maa-aineslain kanssa. Säännöksestä ehdotetaan ainoastaan poistettavaksi sanat ”omaa tai toisen”, jolloin siinä puhuttaisiin tavanomaisesta kotitarvekäytöstä. Näin muutettu 124 § vastaisi sanonnaltaan rakennuslakiin luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä lisätyä uutta 6 a §:ää, jossa säädetään myös kotitarveotosta.

Tavanomaista kotitarvekäyttöä tulee rakennuslain uusia muutoksia sovellettaessa tulkita maa-aineslain mukaista omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä ja sen rajoituksia vastaavasti. Rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä on kotitarvekäytön sääntely myös säännösten tasolla saatettava maa-aineslain kanssa yhdenmukaiseksi.

Rakennuslain 124 a §:n 5 momentti on viittaussäännös, jonka mukaan myönnettäessä kaivamista ja louhimista koskevia toimenpidelupia, on soveltuvin osin noudatettava siinä lueteltuja maa-aineslain säännöksiä. Maa-aineslain muutosehdotusten vuoksi myös tätä viittaussäännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi. Valiokunta ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi vielä kahdella uudella viittauksella.

Maa-aineslain 19 §:n 3 momentin mukaan aineiden ottamista koskevasta luvasta on viivytystä ilmoitettava alueelliselle ympäristökeskukselle. Tiedonkulun varmistamiseksi kaivamista ja louhimista koskevista luvista ehdotetaan rakennuslain 124 a §:n 5 momentissa viitattavaksi myös tähän säännökseen.

Maa-aineslain 23 a § koskee ilmoitusvelvollisuutta otetun maa-aineksen määrästä ja laadusta. Jotta myös rakennuslain nojalla otettavien aineiden seuranta tulisi mahdolliseksi, ehdotetaan kyseiseen 5 momenttiin lisättäväksi viittaus tähänkin säännökseen.

Muutoksenhaku. Hallitus ei esitä muutetta-

vaksi tässä yhteydessä muutoksenhakutietä rakennuslain 124 a §:n mukaisesta kunnan viranomaisen luvasta kaivamis- ja louhimistöihin. Rakennuslain 138 a §:n 5 momentin mukaan valitus tehdään alueelliselle ympäristökeskukselle. Kun maa-aineslain mukaista ottamislupaa koskeva muutoksenhaku ehdotetaan siirrettäväksi lääninoikeuteen, maa-aineslupavalitusten käsittely ohjautuisi eri viranomaisille sen mukaan, sijaitseeko ottamisalue kaava-/toimenpidekielto-alueella vai sen ulkopuolella.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitettiin huomiota tähän valitusteiden eriytymiseen lainsäädännön selkeyden kannalta. Myös ympäristövaliokunta pitää valitusteiden eriytymistä epäjohtonmukaisena ja kansalaisten oikeussuojaa haittaavana. Siksi valiokunta ehdottaa, että myös rakennuslain 124 a §:n mukaista toimenpidelupaa koskevassa asiassa muutoksenhaku tapahtuu lääninoikeuteen. Asiasta ehdotetaan lisättäväksi säännös rakennuslain 138 a §:n 2 momenttiin. Tällöin 138 a §:n 5 momentista olisi vastaavasti poistettava toimenpidelupaa koskeva valitussäännös.

Valiokunta toteaa, että kysymys valitusviranomaisesta tulee uudelleen harkittavaksi rakennuslain vireillä olevassa uudistustyössä. Valiokunnan tässä yhteydessä tekemällä muutoksella ei ennakoida sitä, miten valitustie järjestetään rakennuslakia uudistettaessa.

Valiokunta korostaa, että maa-aineslain mukaisia valitusasioita käsiteltäessä tulee hankkia riittävä ympäristöasioiden erityisasiantuntemus päätöksentekoa varten, esimerkiksi lausuntonettelyllä tai ratkaisutoimielimen kokoonpanovaihtoehtoja kehittämällä.

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunta esittää kunnioittaen,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

Laki

maa-aineslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 24 päivänä heinäkuuta 1981 annetun maa-aineslain (555/81) 24 a § ja 26 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat 24 a § 24 päivänä tammikuuta 1995 annetussa laissa (72/95) ja 26 §:n 3 momentti 28 päivänä kesäkuuta 1985 annetussa laissa (521/85),

muutetaan 3 §, 4 §:n 2 momentti, 5 §:n 2 momentti, 7 §, 10 §:n 2 momentti, 12, 13, 13 a, 14 ja 15 §, 18 §:n 1 momentti, 19 §:n 1 ja 3 momentti, 20 ja 21 § ja 23 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 7, 13 ja 21 § osittain muutettuna 9 päivänä joulukuuta 1983 annetulla lailla (928/83), 13 a § viimeksi mainitussa laissa ja 20 § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 10 päivänä maaliskuuta 1989 annetulla lailla (246/89), sekä

lisätään lakiin uusi 1 a §, 4 §:ään uusi 3 momentti, lakiin uusi 4 a §, 10 §:ään uusi 3 momentti, lakiin uusi 16 a § ja 23 a § *seuraavasti*:

1 a ja 3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 §

Luvanvaraisuus

Lupa ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa *tavanomaista* kotitarvekäyttöä varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen. Käytön tulee liittyä rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

4 a ja 5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Lupaviranomainen ja lausunnot

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

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

10, 12, 13 ja 13 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

14 §

Valvontaviranomainen ja teettämishaka

Tämän lain noudattamista valvoo kunnan määräämä viranomainen, jäljempänä valvonta-

viranomainen. *Toimivallan siirtämisessä noudatetaan soveltuvin osin, mitä kuntalaissa säädetään.*

(2—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

15, 16 a, 18 ja 19 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

20 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla annetusta lupaviranomaisen päätöksestä, *joka koskee ottamislupaa, haetaan muutosta valittamalla* lääninoikeuteen. Valitusoikeus on myös alueellisella ympäristökeskuksella. Muutoin muutoksenhaussa noudatetaan, mitä kuntalaissa (*poist.*) säädetään.

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

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

21 §

Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(4 mom. *poist.*)

23 ja 23 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Laki

rakennuslain (poist.) muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) 124 a §:n 1 ja 5 momentti sekä 138 a §:n 2 ja 5 momentti

sellaisina kuin ne ovat, 124 a §:n 1 momentti 24 päivänä heinäkuuta 1981 annetussa laissa (556/81), 124 a §:n 5 momentti 9 päivänä kesäkuuta 1989 annetussa laissa (557/89) sekä 138 a §:n 2 momentti 20 päivänä joulukuuta annetussa laissa (1097/1996) ja 5 momentti 29 päivänä marraskuuta 1996 annetussa laissa (929/1996) seuraavasti:

124 a §

Asema-, rakennus- tai rantakaava-alueella ei saa suorittaa kaivamis-, louhimis-, tasoittamistai täyttämistyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ilman kunnan hallituksen lupaa (toimenpidekielto). Sama toimenpidekielto on voimassa, jos yleiskaavassa erityisellä määräyksellä niin määrätään. Lupa ei ole tarpeen, jos maa-aineksia otetaan (poist.) tavanomaista kotitarvekäyttöä varten tai jos muu toimenpide on vähäinen. Lupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuva. (Uusi)

Myönnettäessä lupaa kaivamis- ja louhimistyöhön on soveltuvin osin lisäksi noudatettava, mitä maa-aineslain (555/1981) 3 §:n 2 momentissa, 5 ja 6 §:ssä, 7 §:n 2 momentissa, 10—13, 13 a, 16 ja 16 a §:ssä, 19 §:n 3 momentissa ja 21 §:ssä sekä maa-ainesasetuksen (91/1982) 5 §:ssä säädetään. Luvanhaltijan ilmoitusvelvollisuudesta on voimassa, mitä maa-aineslain 23 a §:ssä säädetään.

138 a § (Uusi)

Kunnanvaltuuston päätökseen rakennusjärjestyksen hyväksymistä ja kunnan viranomaisen päätökseen 124 a §:n mukaista toimenpidelupaa koskevassa asiassa haetaan muutosta valittamalla lääninoikeuteen. Valitusoikeus on myös alueellisella ympäristökeskuksella. Muutoin muutoksenhaussa noudatetaan, mitä kuntalaissa (365/1995) säädetään.

Kunnan viranomaisen päätökseen katu- tai rakennuskaavatiepiirustuksen hyväksymistä (poist.) koskevassa asiassa haetaan muutosta valittamalla alueelliseen ympäristökeskukseen. Alueellisen ympäristökeskuksen päätökseen haetaan muutosta siten kuin 139 §:n 1 momentissa säädetään. Muutoin muutoksenhaussa noudatetaan, mitä kuntalaissa säädetään.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 18 päivänä huhtikuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pentti Tiusanen /vas, varapuheenjohtaja Markku Koski /kesk, jäsenet Janina Andersson /vihr, Klaus Hellberg /sd, Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk,

Tarja Kautto /sd, Riitta Korhonen /kok, Suvi Lindén /kok (osittain), Hanna Markkula-Kivisilta /kok, Sakari Smeds /skl, Hannu Takkula /kesk, Helena Vartiainen /sd (osittain), Anu Vehviläinen /kesk ja Pia Viitanen /sd.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 2/1997 vp

Hallituksen esitys 242/1996 vp

Ympäristövaliokunnalle

Ympäristövaliokunta on kirjeellään 18 päivältä helmikuuta 1997 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä 242/1996 vp laeiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta, erityisesti siitä, voidaanko maa-aineslain muuttamista koskeva lakiehdotus säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Helena Korhonen ympäristöministeriöstä, professori Mikael Hidén, oikeustieteen lisensiaatti Kalevi Laaksonen, professori Ilkka Sara-viita ja professori Pekka Vihervuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muun muassa maa-aineslupan myöntämisedellytyksiä täydennettäväksi ja kotitarveoton käsitettä täsmennettäväksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1997 aikana.

Esityksessä ei ole säätämisyjärjestysperusteluja. Ympäristövaliokunnan lausuntopyynnössä sen sijaan todetaan perustuslakivaliokunnan katsoleen (PeVL 6/1981 vp) maa-aineslain säätämisen yhteydessä, että kotitarveoton rajoittaminen samantapaisesti kuin esityksessä nyt ehdotetaan vaati perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Valiokunnan kannanotot*Valtiosääntöoikeudellinen arviointi*

Maa-aineslain nykyisen 4 §:n 2 momentin mukaan lupa ainesten ottamiseen ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tai toisen tavanomaista

käyttöä varten. Esityksessä ehdotetaan ilman lupaa sallitun kotitarvekäytön rajoittamista eräin osin. Lisäksi lain uuden 4 §:n 3 momentin mukaan kotitarveottoon olisi sovellettava lain 3 §:n 2 momentin säännöksiä ottamispaikan sijoittamisesta ja ainesten ottamisen järjestämisestä, minkä lisäksi yhteisalueilla noudatettaisiin lain 3 §:n 1 momentin säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta arvioi maa-aineslain säätämisen yhteydessä (PeVL 6/1981 vp), että nyt ehdotetun 4 §:n 3 momentin säännösten kanssa jossain määrin samantapainen sääntely oli maanomistajan kannalta kohtuuton ja vaati yhdessä muiden seikkojen kanssa perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Oleellisenä erona kuitenkin on, että tuolloin arvioitavana ollut ehdotus sisälsi nyt käsillä olevaa ehdotusta laajemman ja sääntelyn ennakoitavuuden kannalta kovin epätasmalliseksi jäävän kotitarveoton rajoitusperusteen ("luonnon virkistyskäytön kannalta merkittävän alueen turmeltuminen").

Kotitarvekäytön saattaminen uusien rajoitusten alaiseksi merkitsee valtiosääntöoikeudellisessa mielessä omaisuuden käyttörajoitusta, jonka suhdetta omaisuuden perustuslainsuojaan (HM 12 §) on arvioitava perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten perusteella.

Kotitarveoton uudet rajoitukset täyttävät perusoikeuden rajoittamiselle asetetun lailla säätämisen vaatimuksen. Ehdotettu sääntely vastaa myös perusoikeusrajoitukselle asetettavaa täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Sääntely tosin asian luonteen takia rakentuu arvostuksenvaraisille käsitteille, mutta niiden arvioimisessa on kysymys ns. oikeusharkinnasta. Sääntelyn taustalla olevat tavoitteet osoittavat valiokunnan käsityksen mukaan, että perusoikeusrajoituksen sallittavuudelle myös asetettava hyväksyttävän perusteen vaatimus on käsillä. Tässä yhteydessä on syytä viitata myös hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentin säännöksiin. Maanomistajan oikeusturvaa koskevien järjestyksenään

osalta ei ehdotuksesta ole huomauttamista valtiosääntöoikeudellisin perustein.

Omistajan käyttövapauden rajoittamisen tulee olla myös suhteellisuusvaatimuksen mukaista. Tämä merkitsee (ks. esim. PeVL 8/1996 vp) sitä, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua, ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omaisuudensuojaan. Rajoituksen laajuutta ja suhteellisuutta koskevassa tarkastelussa on viime kädessä kysymys siitä, loukkaako rajoitus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Tältä kannalta on tarkasteltava ehdotusta, jonka mukaan ilman lupaa sallitun kotitarveoton laadullinen kriteeri muutetaan "tavanomaisesta" "vähäiseksi". Kumpikaan määre ei ole kovin tarkka. Valiokunnan käsityksen mukaan "tavanomainen" merkitsee tällaisessa yhteydessä vakiintuneeseen tapaan kuuluvaa, tapana olevaa ja totunnaista, mihin samalla sisältyy määrällinenkin rajoitus, kun taas "vähäinen" viittaa ensi sijassa pelkästään määrään. Esityksen perusteluista ei selviä, mitä kyseisellä kriteerillä vaihdoksella oikeastaan tavoitellaan. Valiokunta katsoo, että tavanomaisen kotitarvekäytön sallittavuudella on nimenomaan maa-aineslaissa, sen säätämishistoria huomioon ottaen (PeVL 3 ja 6/1981 vp), erityistä omaisuudensuojaan liittyvää merkitystä. Tästä valiokunnan mielestä johtuu, että enemmittä perusteluista tehtävää, rajoittavaksi miellettyä muutosta on vaikea sovittaa yhteen perusoikeusrajoitukseen kohdistuvan suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Valiokunta pitää tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käytön edellytyksenä tältä osin sitä, että määre "tavanomainen" säilytetään 4 §:n 2 momentissa ilman lupaa sallitun kotitarvekäytön kriteerinä.

Kotitarvekäyttö sallittaisiin ilman lupaa asuamiseen sekä maa- ja metsätalouteen, ja oton tulisi tällöin liittyä rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon. Valiokunnan käsityksen mukaan näistä käytötapaa koskevista rajoituksista ei ole huomauttamista suhteellisuusvaatimuksen kannalta. On kuitenkin syytä vielä arvioida säännöksen sanamuotoa sen varmistamiseksi, että sallitut käytötavat kattavat kaikki normaalit kotitarvekäytöt.

Ainesten ottaminen toisen kotitarvekäyttöä varten poistettaisiin ilman lupaa sallitun ottamisen piiristä. Valiokunta pitää selvänä, että tämä ehdotus ei perusoikeussuojan kannalta merkityksellisellä tavalla rajoita omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Siten tämäkin ehdotus on sopu-soinnussa omistajan perustuslainsuojaan liittyvän suhteellisuusvaatimuksen kanssa.

Lain 4 §:n 3 momentin mukaan myös kotitarveotossa ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävä niin, että ottamisen vahingollinen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi ja että maa-ainesesiintymää hyödynnetään säästeliäästi ja taloudellisesti eikä toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa. Yhteisalueilla tapahtuvassa ainesten ottamisessa olisi lisäksi noudatettava lain 3 §:n 1 momentin rajoitussäännöksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaiset kotitarveottoon kohdistuvat rajoitukset ovat sopu-soinnussa omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käyttämisen kanssa. Tämän lisäksi valtiosääntöoikeudellisena seikkana on merkitystä sillä, että ottamistoiminnan tällaisten rajoitusten perusteet liittyvät hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentin säännöksiin.

Rakennuslain 124 a §

Rakennuslain 124 a §:ään ei ehdoteta maa-aineslain 4 §:ää vastaavia, kotitarveottoa koskevia muutoksia. Koska kysymyksessä itse asiassa on saman lupajärjestelmän kaksi muunnelmaa, selkeys puoltaisi säännösten yhdenmukaisuutta. Samasta syystä myös näiden kahden säännösten soveltamiseen liittyvän muutoksenhaku-järjestelmän pitäisi olla samanlainen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain edellyttäen, että valiokunnan sen 4 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok,

Juha Korkea-aho /kesk, Valto Koski /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd ja Veijo Puhjo /va-r sekä varajäsenet Juhani Alaranta /kesk ja Jouko Jääskeläinen /skl.

Eriävä mielipide

Valiokunnan niukka enemmistö katsoi tavallisen säätämisyjärjestyksen edellytykseksi sen, että määre ”tavanomainen” säilytetään lain 4 §:n 2 momentissa ilman lupaa sallitun kotitarvekäytön kriteerinä. Emme yhdy tähän näkemykseen, koska siinä ei ole riittävästi otettu huomioon aiemman maa-aineslakia koskevan tulkintakäytännön jälkeen voimaan tulleen perusoikeusudistuksen kokonaisuutta.

Mielestämme kyseisen ”tavanomainen”-kriteerin säilyttäminen on perusteltua, mutta se ei ole ehtona tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle.

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 19 päivänä maaliskuuta 1997

Johannes Koskinen /sd
Ulla Juurola /sd

Riitta Prusti /sd
Valto Koski /sd
Veijo Puhjo /va-r

Esko Helle /vas
Paavo Nikula /vihr

