

JÄTESÄÄNTELY YHDEN LUUKUN MALLISSA

**Taustaselvitys
Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden
toteuttamisvaihtoehdot -hanke**

20.6.2016

Hilkka Heinonen
Oikeustieteiden laitos
Itä-Suomen yliopisto

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto	2
1 Nykyiset menettelyt	4
1.1 Luvanvaraisuus ja muut ympäristönsuojelulain mukaiset menettelyt jätealalla	4
1.2 Jätelain kuljettamiseen, välittämiseen ja varastointiin liittyvät menettelyt	5
2 Uusien viranomaisten kaavailtua tehtävien jakoa	7
2.1 Uudet viranomaiset	7
2.2 Kuntien, maakuntien ja valtion viranomaisen tehtäväjako	8
2.3 Jätehuoltopalveluiden järjestäminen	10
3 Yhden luukun toteuttamiseen vaikuttavia jätelainsäädännön ominaispiirteitä	11
3.1 Jätteeksi luokittelun vaikutukset toiminnan lupiin ja muihin menettelyihin	11
3.2 Kehittämisehdotus: Tiettyjen jakeiden luokittelu ei-jätteeksi	12
3.3 Yhtymäkohtia muihin lakeihin	14
3.4 Kehittämisehdotus: Yhteistyön lisääminen lainvalmistelussa	16
3.5 Maankäytön suunnittelu ja jätehuollon sijainninhjaus	16
3.6 Kehittämisehdotus: Ympäristövaikutusten voimakkuus kaavoituksen ja ympäristöluvan suhteen määrittäjäksi	16
4 Vaikutusten arviointi	18
Lähteet	18

Johdanto

Tämä erilliselvitys on osa valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan (TEAS) määrärahoista rahoitettavaa *Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehtot* –hanketta. Hankkeen tavoitteena on tuottaa ehdotuksia oikeudellisen sääntelyn kehittämiseksi siten, että edistetään yhden luukun periaatteen toteutumista ja päätöksenteon sujuvoittamista ja tehostamista ympäristöasioissa. Hankkeen loppuraportissa tarkastellaan ympäristöllisten menettelyjen tavoitteita, soveltamisaloja, viranomaisratkaisuja, hankkeiden lukumääriä eri menettelyissä ja menettelyjen ajallista kestoa. Tältä pohjalta arvioidaan, mitkä menettelyt olisi mahdollista yhdentää yhden luukun malliin ja miten tämä voitaisiin tehdä.¹

Yhden luukun hankkeen tavoitteita ajatellen jätelainsäädäntö on erityisasemassa, koska sen lupamenettely on yhdenmukainen ympäristölupaan jo ympäristölupamenettelylain säätämisen yhteydessä 1990-luvun alussa. Jätelainsäädännössä on kuitenkin useita muita menettelyitä ja erityispiirteitä, joiden takia sitä on syytä tarkastella osana yhden luukun hanketta. Lisäksi materiaalien jätteeksi luokittelu on avainasemassa yhden luukun tavoitteiden kannalta, koska tästä tulkinnasta voi riippua se, mikä viranomaisen asian käsittelee ja minkälaisista viranomaismenettelyistä toiminnanharjoittajalta edellytetään. Myös toiminnan riskien arviointi ja siten myös sijainninhjaus ovat yhteydessä jätetulkintaan.

Tämän hankkeen kanssa samanaikaisesti on meneillään useita hankkeita, joilla myös edistetään yhden luukun periaatteen toteutumista. Tällaisia ovat valtion aluehallinnon kehittäminen, itsehallintoalueiden perustaminen, YSL:n uudistukseen liittyvä sujuvoittaminen sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja hankekaavan kehittäminen. Lisäksi jätelainsäädännössä on meneillään maanrakentamisessa käytettävien jätteiden hyödyntämistä edistävien asetusten (ns. MARA- ja MASA asetukset) valmistelu ympäristöministeriössä.² Ympäristöministeriö on pohtinut

¹ Belinskij ym. 2016, Tiivistelmä.

² Ympäristöministeriö 2016 c.

myös ympäristöluvanvaraisuuden keventämistä (Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 3. vaihe). Kyseinen projekti 7 ei kuitenkaan käsitellyt energiantuotantolaitosten eikä jätteen ammattimaisen tai laitoksen käsittelyn lupamenettelyn keventämistä.³

Yhden luukun periaatteen tehokas toteuttaminen ympäristöllisissä menettelyissä edellyttää menettelyjä yhteen sovittavaa oikeudellista sääntelyä ja sähköisen asioinnin kehittämistä. Hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan parempaa lainsäädäntöä, vähäisempää byrokratiaa, käyttäjäystävällisyyttä, asiakaspalveluasennetta sekä lainsäädännön hyväksyttävyyden vahvistamista ja korkean ympäristönsuojelun tason säilyttämistä.⁴ Nykyinen tilanne aitojen muutosten saamiseksi menettelyihin on toisaalta hedelmällinen, toisaalta haasteellinen: viranomaiskentässä tapahtuvat perusteelliset muutokset antavat tilaa uusien toimintamallien kehittämiselle, mutta toisaalta toimintamallien kehittämiselle ei ole konkreettista pohjaa, kun tulevasta viranomaisorganisaatiosta ei ole varmuutta. Hankkeen päätelmät on rakennettu sille oletukselle, että nykyinen jako valtion ja kunnan viranomaisten välillä säilyy. Tämäkin lähtökohta tosin joutuu jatkoharkintaan uuden maakuntaviranomaisen muodostamisen yhteydessä.

Reunaehtoina yhden luukun mallille on ensinnäkin se, että ympäristönsuojelun taso ei laske. Toiseksi haitankärsijöiden oikeusturvan toteutuminen sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet heidän elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon on turvattava. Kolmanneksi on otettava huomioon, että ympäristöllistä hanketta on tavallisesti tarkasteltava useista näkökulmista, joita ovat esimerkiksi ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen, maankäytön tarkoituksenmukainen järjestäminen, haitankärsijöiden etujen turvaaminen sekä hakijan oikeuksien ja elinkeinotoiminnan edistäminen. Neljänneksi EU:n lainsäädäntö asettaa eräitä reunaehtoja yhden luukun mallille.⁵

Yhden luukun malli rakentuu kolmen ydinmenettelyn varaan. Näitä ydinmenettelyjä ovat ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa-, maa-aineslain mukainen maa-aineslupa- ja vesilain mukainen vesilupamenettely. Menettelyä koordinoi aluehallintovirasto tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.⁶ Yhteinen tavoite yhden luukun hankkeen eri taustaraporteissa on hallinnonalojen välisten raja-aitojen madaltaminen tai poistaminen ja menettelyjen entistä laajempi yhdentäminen tai koordinointi. Yhden luukun mallissa keskitytään erityisesti ympäristöllisiin lupamenettelyihin, mutta myös ilmoitusmenettelyt ja jälkivalvonta on otettava siinä huomioon.

Tämä raportti on kirjoitettu toukokuussa 2016 tiedossa olleiden kehityslinjojen mukaisesti. Toisin sanoen oletuksena on, että viranomaisrakenne muotoutuu hallituksen 5.4.2016 linjauksen mukaisesti. Lisäksi oletuksena on, että ympäristöllisistä menettelyistä säädetään hankkeen loppuraportissa luonnostellun mukaisesti laki, jolla yhden luukun malli pantaisiin toimeen. Lakiin olisi tarkoitus sisällyttää säännökset eri lakien mukaisten menettelyjen yhdentämisestä ja koordinoinnista sekä alalle yhteiset menettelysäännökset.⁷

Muissa yhteyksissä on havaittu, että viranomaiset ja ainakin biotuotealan toiminnanharjoittajat ovat varsin yksimielisiä monesta lainsäädännön pullonkaulasta. Tällaisina on tunnistettu muun muassa haasteet ympäristölupa- ja YVA-menettelyissä sekä jäte-tuote-kemikaali – rajapinnoissa.⁸ Yhtenä

³ *Ympäristöministeriö* 2016 a.

⁴ *Belinskij ym.* 2016, 1.5 Yhden luukun mallin tavoitteet

⁵ *Belinskij ym.* 2016, 1.3 Yhden luukun mallin reunaehdot; *Ympäristöministeriö* 2015, s. 28.

⁶ *Belinskij ym.* 2016, 1.2 Nykytilan haasteet.

⁷ *Belinskij* 2016, 8. Hahmotelma yhden luukun mallin toimeenpanevaksi laiksi.

⁸ *Holma – Leskinen – Primmer* 2015, s.3; *Alaranta – Ryyänen* 2015.

merkittävänä kehittämiskohteena pidetään myös sähköisten tietojärjestelmien kehittämistä siten, ettei samoista asioista tarvitse raportoida erikseen eri viranomaisille.

Tässä raportissa keskitytään yhden luukun hankkeen kannalta merkityksellisiin jätelainsäädännön kehittämiskysymyksiin. Tällaisiksi on tunnistettu seuraavat:

- eri viranomaisten (kunta, maakunta, aluehallinto) roolit jätealan menettelyissä
- jätestatuksen vaikutus menettelyihin ja viranomaisten toimivaltaan
- jätelainsäädännön yhteydet kemikaali- ja lannoitevalmistelainsäädäntöön sekä eläinperäisiä sivutuotteita koskevaan lainsäädäntöön
- kaavoitus ja jätetoimintojen sijoittuminen

1 Nykyiset menettelyt

1.1 Luvanvaraisuus ja muut ympäristönsuojelulain mukaiset menettelyt jätealalla

Jätelaki (646/2011) on yksi yhden luukun hankkeessa tarkasteltavista laeista. Lupamenettelyn osalta se on jo aiemmin yhdenntetty ympäristönsuojelulain mukaiseen ympäristölupamenettelyyn sekä sisällöllisesti että menettelyllisesti.

Jätetoimijoiden *ympäristölupavelvollisuus* määräytyy YSL:n liitteen 1 taulukoiden 1 ja 2 kohdan 13 mukaisesti. Sen mukaan jätteiden ammattimainen tai laitospäinen käsittely sekä jätevesien käsittely vaativat ympäristöluvan. Tällaisia laitoksia arvioidaan olevan noin 2 500 kpl.⁹ Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannessa vaiheessa on pohdittu ympäristöluvanvaraisuuden keventämistä. Asiaa käsitelleen projekti 7:n mukaan projekti ei kuitenkaan käsitellyt energiantuotantolaitosten eikä jätteen ammattimaisen tai laitospäisen käsittelyn lupamenettelyn keventämistä, sillä niiden luvanvaraisuutta arvioidaan ympäristöministeriössä jo useasta eri näkökulmasta.¹⁰ Tässäkin erillisraportissa keskitytään siis muihin kuin jo yhdenntettyyn ympäristölupaan liittyviin menettelyihin.

Rekisteröintimenettelyä sovelletaan eräiden jätteiden hyödyntämiseen maarakentamisessa. Rekisteröintimenettely on luonteeltaan kirjaamistoimenpide, jossa ei tehdä hallinnollista päätöstä eikä anneta määräyksiä. Toiminta voidaan aloittaa, kun kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on rekisteröinyt toiminnan tai ilmoituksen jättämisestä on kulunut 90 päivää (YSL 116 §). Toiminnanharjoittajalle lähetetään tieto rekisteröinnistä (YSL 117 §). Viranomainen varmistaa toiminnan valvonnalla, että toiminnassa noudatetaan toimialakohtaisen valtioneuvoston asetuksen vaatimuksia.¹¹

Ympäristönsuojelulaissa säädetään myös tiettyjä tilanteita koskevasta *ilmoitusvelvollisuudesta*. Ilmoitus on tehtävä tilapäistä melua tai tärinää aiheuttavista toiminnoista, koeluontoisesta lyhytaikaisesta toiminnasta, eräistä poikkeuksellisista tilanteista sekä pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta (YSL 118 §). Viranomaisen on annettava ilmoituksen johdosta päätös, jossa se voi antaa tarpeellisia määräyksiä muun muassa pilaantumisen ehkäisemisestä, toiminnan

⁹ Ympäristöministeriö 2016 a, s. 9.

¹⁰ Ympäristöministeriö 2016 a, s. 9.

¹¹ Ympäristöministeriö 2016 a, s. 10.

tarkkailusta ja tiedottamisesta asukkaille. Jos haittoja ei voida määräyksin riittävästi vähentää, toiminta voidaan keskeyttää tai kieltää.¹²

Projektiryhmä 7 hahmotteli nykyisen lupa- ja rekisteröintimenettelyn rinnalle kaksi uutta ilmoitusmenettelyä sellaisille tarkemmin määriteltäville toiminnoille, jotka eivät projektin ehdotusten perusteella jatkossa enää tarvitsisi ympäristölupaa. *Kevyt ilmoitusmenettely* toimisi pelkkänä valvonnallisena ilmoituksena luvanvaraisuuskynnyksen alle jääviltä erikseen määriteltäviltä toiminnoilta. *Laajassa ilmoitusmenettelyssä* luvanvaraisuudesta poistettavat toiminnot olisivat edelleen ennakkollisen valvonnan piirissä ja niille annettaisiin päätös, joka voisi tarvittaessa sisältää toimintaa koskevia määräyksiä. Laajaa ilmoitusmenettelyä voitaisiin käyttää lupamenettelyn sijaan kertaluonteisissa toiminnoissa, kuten eräissä jätteenkäsittelytoiminnoissa.¹³

Laajassa ilmoitusmenettelyssä ilmoitus tehtäisiin *valvontaviranomaiselle* viimeistään 90 vrk ennen toiminnan aloittamista. Ilmoituksessa vaadittaisiin lähes vastaavat tiedot kuin lupamenettelyssä. Viranomaisen arvioisi, onko toiminta luvanvaraista ympäristönsuojelulain 27 §:n edellytysten mukaisesti. Asianosaisten ja muiden viranomaisten kuuleminen olisi harkinnanvaraista. Päätös olisi tehtävä 90 vrk:n kuluessa riittävät tiedot sisältävän ilmoituksen jättämisestä ja päätös olisi valituskelpoinen ja voimassa toistaiseksi.¹⁴

Kevyt (valvonnallinen) ilmoitusmenettely tehtäisiin myös valvontaviranomaiselle. Se olisi tehtävä viimeistään 30 vrk ennen toiminnan aloittamista. Ilmoituksessa annettavat tiedot olisivat hyvin suppeat ja viranomaisen merkitsisi toiminnan tietojärjestelmään. Ilmoituksesta ei olisi valitusoikeutta, koska siitä ei tehtäisi hallintopäätöstä. Valvontatoimia tehtäisiin tarvittaessa haitankärsijän tai muun ilmoituksen perusteella.

1.2 Jätelain kuljettamiseen, välittämiseen ja varastointiin liittyvät menettelyt

Jätetoimijoille asetetut vaatimukset vaihtelevat sen mukaan, minkälaisia jätteitä ne tuottavat tai käsittelevät. Jätelainsäädännössä on erityismääräyksiä kansainväliseen siirtoon soveltuvien jätteiden, tuottajavastuun alaisen jätteiden ja yhdyskuntajätteiden käsittelytavoista ja käsittelijöiltä vaadittavista viranomaismenettelyistä. Jätteiden kansainvälinen siirto on lähtökohtaisesti jätelain läheisyysperiaatteen vastaista, mutta kuitenkin sallittua tiettyjen reunaehtojen täytyessä (JL 109 § ja 110 §). Tuottajavastuun alaisessa toiminnassa puolestaan korostuu materiaalien elinkaaren tehokas hyödyntäminen ja riittävän keräilyverkoston ylläpitäminen. Yhdyskuntajätteen käsittelyssä korostuvat keräilyyn, kuljetukseen ja sekalaisen jätteen hyödyntämiseen liittyvät tekijät.

Jätteiden siirtoja Euroopan yhteisön alueella säätelee EU:n jätteesiirtoasetus (EY N:o 1013/2006). Suomen kansallisessa lainsäädännössä jätteiden kansainvälisistä siirroista on annettu määräyksiä jätelaissa. Pääsääntöisesti jätteiden siirtoon maasta toiseen tarvitaan *jätteesiirtolupa*. Muualta tuodun jätteen käsittelylle Suomessa tarvitaan *jätteen hyödyntämislaitoksen ennakkohyväksyntä* (JL 114 §). Jätteesiirtoasiat on keskitetty Suomen ympäristökeskukselle.

Tuottajavastuun piiriin kuuluvat tuottajat (JL 48 §) ovat velvollisia liittymään tuottajayhteisöön tai suoraan Pirkanmaan ELY-keskuksen ylläpitämään tuottajarekisteriin (JL 101 §, 105 §). Jatkossa

¹² *Ympäristöministeriö* 2016 a, s. 10–11.

¹³ *Ympäristöministeriö* 2016 a, s. 19. Raportissa ei täsmennetä, mitä nämä jätteenkäsittelytoiminnot voisivat olla.

¹⁴ *Ympäristöministeriö* 2016 a, s. 20.

Pirkanmaan ELY-keskuksen tuottajavastuutehtävät siirtyvät joko valtakunnalliselle aluehallintovirastolle tai valtionhallinnolle. Yhden luukun menettelyiden kannalta oleellista on, että tuottajavastuurekisteri on riittävästi yhteydessä muihin ympäristöalan rekistereihin, jottei toiminnanharjoittajan tarvitse erikseen ilmoittaa tietoja esimerkiksi jätehuoltorekisteriin ja tuottajarekisteriin (ks. JL 142 §).

Yhdyskuntajätehuolto eroaa muista jätehuollon osista sikäli, että kunnalla on sen järjestämisvastuu (JL 5 luku). Kuten edellä kävi ilmi, on mahdollista, että tulevaisuudessa siirryttäisiin kunnan järjestämästä jätehuollosta maakunnan järjestämään jätehuoltoon.

Kuljetus ja jätteiden välittämiseen liittyvä varastointi ovat välttämättömiä ja kiinteästi jätehuoltoon ja jätteiden hyväksi käyttöön liittyviä tekijöitä. Jätteen ammattimainen kuljettaminen tarvitsee joko ilmoituksen tai hakemuksen jätehuoltorekisteriin merkitsemistä varten

Jätteen ammattimaisesta keräyksestä on tehtävä *ilmoitus jätehuoltorekisteriin merkitsemistä varten* sen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jonka alueella keräystä harjoitetaan (100 §). Ilmoituksessa on oltava tarpeelliset tiedot toiminnanharjoittajasta ja toiminnasta, kuten kerättävistä jätteistä, jäteastioista ja vastaanottoaikkojen sijainnista, sekä toimista terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi. Valtioneuvoston jäteasetuksen 30 §:ssä on annettu tarkempia määräyksiä ilmoituksen sisällöstä. Ilmoituksesta on käytävä ilmi muun muassa suunniteltu jätteiden käsittelytapa ja -paikka. Samaan ilmoitukseen voidaan sisällyttää tiedot kaikista toiminnanharjoittajan järjestämään keräykseen kuuluvista kunnassa sijaitsevista jätteen vastaanottoaikoista.¹⁵

Jätelain mukaan jätteiden ammattimaisesta kuljettamisesta ja välittämisestä on tehtävä *hakemus toiminnan hyväksymisestä jätehuoltorekisteriin*. Hakemus tehdään sille elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukselle, jonka toimialueella suurinta osaa toiminnasta harjoitetaan (94 §). Valtioneuvoston jäteasetuksella on annettu tarkempia määräyksiä hakemuksen sisällöstä (jäteasetus 27 §). Hakemuksessa on oltava muun muassa selvitys ELY-keskukselle asetettavasta vakuudesta kuljetettavan tai välitettävän jätteen asianmukaisen jätehuollon varmistamiseksi (JL 95 §). Päätöksessä voidaan antaa määräyksiä.

Tehokkaan jälkivalvonnan mahdollistamiseksi ilmoitus/päätös on välttämätön työkalu. Jälkivalvontaa tarvitaan erityisesti jätteiden käsittely- ja varastointialueilla roskaantumisen ja maaperän pilaantumisen ehkäisemiseksi. Mikäli jätehuoltorekisterin tiedot ovat joustavasti eri viranomaisten saatavissa, ei liene ongelma, että ilmoitus ja hakemus hyväksymisestä jätehuoltorekisteriin ovat kaksi erillistä menettelyä. Yhdyskuntajätteen kuljetukseen ei niinkään liity varastointiin liittyviä lieveilmiöitä, koska jätteen rahallinen arvo on vähäinen ja käsittelyketju sujuva. Ongelmallisempaa on muun jätteen kuljetustoimintaan lieveilmiönä liittyvät jätteiden varastointikentät, joilla on taipumus pitkäaikaisessa käytössä muodostua ympäristöongelmaksi. Kuntaliitto on linjannut, että satunnainen jätteen kuljettaminen voisi olla rekisteröinnin ulkopuolella, mutta toteaa samalla, ettei satunnaisuus voi perustua esimerkiksi jättemäärien vähäisyydelle, koska tämän valvominen on työlästä. Sen sijaan olisi järkevämpää määritellä toiminnan laajuuden yleiset kriteerit, esimerkiksi ammattimaisuus vs. satunnaiset kuljetukset.¹⁶

¹⁵ Eviran rekisteröinnin tarvitsevat kuljetusliikkeet, jotka kuljettavat eläinperäisiä sivutuotteita tai niistä johdettuja tuotteita kaatopaikoille, jätteenpolttolaitoksiin tai biokaasu- ja kompostointilaitoksiin ellei ko. kuljetusliikkeitä ole rekisteröity jätehuoltorekisteriin (Sivutuotelaki 517/2015, 34 §).

¹⁶ Kuntaliitto 2016 b.

Ympäristönsuojelulain mukaiset nykyiset rekisteröintimenettely ja ilmoitusvelvollisuus sekä ehdotetut laaja ja kevyt ilmoitusmenettely sekä toisaalta jätelain mukaiset ilmoitus jätehuoltorekisteriin sekä hakemus jätehuoltorekisteriin hyväksymiseksi muodostavat tässä vaiheessa sekavan kokonaisuuden, jota on varmasti tarkoituksenmukaista jatkossa selkiyttää.

Ympäristönsuojelulain 222 §:n mukaan ympäristönsuojelun *tietojärjestelmä* muodostuu tiedoista, jotka talletetaan ELY-keskusten, AVI:n, Ilmatieteen laitoksen, SYKE:n ja YM:n ylläpitämiin tietojärjestelmiin, rekistereihin ja tiedostoihin. YSL:n 223 §:ssä säädetään YSL:n mukaan tietojärjestelmään tallennettavista tiedoista. Lisäksi jätelaissa, vesilaissa ja merenkulun ympäristönsuojelulaissa säädetään tietojärjestelmään tallennettavista tiedoista. Toiminnanharjoittajan kannalta on oleellista, että raportointi on helppoa ja riittää, että samasta asiasta raportoidaan tietojärjestelmään vain kerran. Eri viranomaisilla on oltava pääsy tarpeellisilta osin myös muiden viranomaisten ylläpitämiin tietoihin. Mikäli erillinen ympäristöhankkeiden menettelylaki säädetään, voisi tietojärjestelmän avoimuuteen liittyvät määräykset olla sen osana.

Yhden luukun mallin tarkoituksena on, että lupa- ja ilmoitusasiat voidaan tarvittaessa tuoda päätöksenteon piiriin samanaikaisesti. Ydinmenettelyt muodostaisivat yhden luukun mallin rungon, johon muut menettelyt liitettäisiin.¹⁷ Hankkeen loppuraportissa on esitetty, että yhden kategorian yhdennettävistä hankkeista muodostaisivat erilliset, ydinmenettelyihin koordinoitavat ilmoitus- ja lupamenettelyt. Tällaisia jätteiden käsittelyyn liittyviä menettelyitä olisivat esimerkiksi jätelain mukainen jätehuoltorekisteriin merkitseminen, jätteensiirtolupa ja jätteenhyödyntämislaitoksen ennakkohyväksyntä, eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015) mukainen rekisteröinti tai hyväksyntä, lannoitevalmistelain (539/2006) mukainen laitoksen hyväksyntä sekä merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) mukainen sataman jätehuoltosuunnitelman hyväksyminen.¹⁸

2 Uusien viranomaisten kaavailtua tehtävien jakoa

2.1 Uudet viranomaiset

Jätehuollon ohjausta ja valvontaa hoitavien viranomaisten organisaatiot ovat käymistilassa. Pyörteessä ovat kuntien ja lakkautettavien ELY-keskusten tehtävien uudelleen jako uuden valtiollisen viranomaisen, tulevan maakuntahallinnon ja ”tulevaisuuden kuntien” kesken. Selkeitä linjauksia siitä, miten erityisesti jätehuoltoon liittyvät viranomaistehtävät on tarkoitus jatkossa hoitaa, ei ole tähän mennessä tullut julkisuuteen. Tämän raportin varsinaisena tarkoituksena ei ole ottaa kantaa tulevaan viranomaisten tehtäväjakoon, mutta kuten hankkeen useista raporteista käy ilmi, viranomaisrakenteella on oleellinen vaikutus yhden luukun periaatteen tehokkaaseen toteuttamismahdollisuuteen. Näin ollen on välttämätöntä pohtia viranomaisrakennetta myös jätelainsäädännön näkökulmasta.

Hallituksen 5.4.2016 linjauksen mukaan *valtionhallintoon* on tarkoitus organisoida tehtävät, joissa on kyse oikeusharkinnasta ilman alueellista näkökulmaa, valtion tai yleisen edun valvonnasta taikka vaikutuksiltaan valtakunnallisista tehtävistä.¹⁹ Valtion *valtakunnallisen aluehallintoviraston* tehtäviksi puolestaan kootaan ympäristöhallinnon luvat, ympäristövalvonta ja luonnonsuojelu

¹⁷ *Belinskij ym.* 2016, 7.2 Ydinmenettelyt.

¹⁸ *Belinskij ym.* 2016, 7.3 Yhdennettävät menettelyt.

¹⁹ Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä 2016, s. 2.

nykyisistä ELY-keskuksista ja AVI:sta.²⁰ Valtakunnallisen toimivallan katsotaan edistävän näiden tehtävien tuottavaa, laadukasta ja yhdenmukaista hoitamista.²¹

Tarastin ehdotuksen mukaan valtakunnalliselle aluehallintovirastolle siirrettäisiin muun muassa ELY-keskusten luonnonsuojelulain sekä jätelain mukaiset tehtävät, jotka muodostavat tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden ympäristö- ja YVA-asioiden kanssa.²² Lisäksi Tarastin mukaan jätelain mukaisissa viranomaistehtävissä on kyse riippumattomasta ja pitkälle oikeusharkintaisesta valtiollisesta tehtävästä, jonka toteuttamisen tulee tapahtua yhdenmukaisesti koko maassa. Ympäristönsuojelutehtävillä on lisäksi tiivis kytkös Euroopan Unionin lainsäädäntöön ja siitä aiheutuu laajoja kansallisia raportointivelvoitteita EU:lle.²³

Myös jätehuoltotoimintaan liittyvät ympäristöluvut ja niiden valvonta siirtyisivät valtion aluehallintoon. Linjauksissa ei ole otettu kantaa siihen, siirtyisivätkö myös nykyisin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvien jätealan toimintojen ympäristöluvut valtionhallintoon, vai muuttuisivatko kyseiset toiminnot esimerkiksi rekisteröitäviksi tai uuden ilmoitusmenettelyn piiriin.²⁴ Yhden luukun hankkeen loppuraportissa on lähdetty olettamuksesta, että ympäristölupien myöntämistoimivalta säilyisi nykyisen kaltaisena eli mittavat, laajamerkitykselliset luvat myöntäisi valtion alueviranomaisen ja paikallista merkitystä omaavat luvat kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen. Suomen eri osat ovat ympäristöllisiltä ominaisuuksiltaan toisistaan varsin poikkeavia, joten alueellista/paikallista näkemystä tarvitaan lupahallinnossa jatkossakin. Alueelliset erot korostuvat jätehuollossa.

Hallituksen linjauksessa *maakuntahallinnolle* annettavista tehtävistä todetaan, että pääosa ELY-keskusten tehtävistä siirretään maakunnille.²⁵ Maakuntien tehtäviksi voi lisäksi tulla alueen kaikkien kuntien kanssa yhteisellä sopimuksella kuntien osoittamat, maakunnan tehtäväalaan liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat samalla osoittaneet rahoituksen.²⁶ Esimerkkinä tästä on erityisesti rakennusvalvonta.

2.2 Kuntien, maakuntien ja valtion viranomaisen tehtäväjako

Kuntien asema on vahvassa murroksessa. Kuntien rooli paikallisen ympäristön tuntijana on tärkeää hyödyntää jatkossakin. Hallituksen linjauksessa ei oteta suoranaista kantaa siihen, miten ja missä

²⁰ Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä 2016, s. 3.

²¹ *Tarasti* 2016, s. 41.

²² *Tarasti* 2016, s. 41.

²³ *Tarasti* 2016, s. 41.

²⁴ Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvat jätteiden ammattimaista tai laitosmaista käsittelyä koskevat lupa-asiat silloin, kun kyse on VNA ympäristönsuojelusta (713/2014) 2 §:n 12 kohdan mukaisista toiminnoista:

- a) alle 50 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle mitoitettu maankaatopaikka;
- b) pilaantumattoman maa-ainesjätteen, betoni-, tiili- tai asfalttijätteen tai pysyvän jätteen muu käsittely kuin sijoittaminen kaatopaikalle, kun käsiteltävä määrä on alle 50 000 tonnia vuodessa;
- c) kotitaloudessa tai siihen rinnastettavassa toiminnassa syntyneen vaarallisen jätteen varastointipaikka tai vaaralliseksi jätteiksi luokiteltavien romuajoneuvojen tai käytöstä poistettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden varastointipaikka, jonka varastointikapasiteetti on enintään 50 tonnia;
- d) autopurkamo;
- e) laitos, jonka ruhojen tai eläinperäisen jätteen käsittelykapasiteetti on enintään 10 tonnia vuorokaudessa;
- f) muu kuin a–e alakohdassa taikka 1 §:n 13 kohdan a ja d–g alakohdassa tarkoitettu jätelain soveltamisalaan kuuluvan jätteen käsittely, joka on ammattimaista tai laitosmaista ja jossa käsitellään jätettä alle 20 000 tonnia vuodessa;

²⁵ Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä 2016, s. 2.

²⁶ Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä 2016, s. 6.

tulevaisuudessa hoidetaan kuntien ympäristönsuojelutehtävät, joihin muun muassa jätehuollon valvonta kuuluu. Ympäristöministeriön joulukuussa 2015 tekemän selvityksen mukaan maakuntiin tulisi siirtää kuntien ympäristönsuojelutoimi, ympäristöterveydenhuolto ja rakennusvalvonta siten, että mahdollisimman monet ympäristön käyttöä ja rakentamista koskevat luvat myönnettäisiin tämän viranomaisen toimesta.²⁷ Tämä on kuitenkin ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, jonka mukaan valtion aluehallintoviranomaiselle on ajateltu siirrettäväksi oikeusharkintaiset tehtävät.

Kuntien tekemistä päätöksistä ei ole olemassa tarkkoja tilastoja, mutta ympäristöministeriön arvion mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvien ympäristönsuojelulain mukaisten ympäristölupavelvollisten laitosten kokonaismäärä on arviolta 7700 ja toisaalta aluehallintoviranomaisen toimivaltaan kuulunee noin 7000 toiminnan luvat. Vuosittaisina päätöksinä tämä tarkoittaa noin 1000 ympäristölupapäätöstä molemmissa viranomaisissa.²⁸ Laitosten jälkivalvonta jakautuu vastaavassa suhteessa kuntien ja ELY-keskusten välillä. Lisäksi kunnissa tehdään esimerkiksi muita jätelain mukaisia päätöksiä noin 900 kpl vuosittain, eli jätealan toimijat muodostavat päätösten lukumäärän perusteella neljänneksi suurimman toimialaryhmän eläinsuojien, pienten polttolaitosten ja maa-ainesten oton jälkeen.²⁹

Edellä oleviin lukuihin perustuen ympäristölupaviranomaisen kahtiajako valtion ja kuntien välillä lienee realistinen vaihtoehto tulevaisuudessakin, koska ei ole nähtävissä, että valtio haluaisi lisätä resurssiaan ympäristöhallinnossa.

Jos siis ympäristölupaviranomaisen kahtiajako valtion ja kuntien välillä säilyy, säilyy myös kahtiajako oikeusharkintaisten tehtävien hoidossa. Jos puolestaan kuntien ympäristöasioiden hoito halutaan keskittää maakuntahallintoon, tulee tällöin väistämättä myös maakuntahallinnolle oikeusharkintaisia tehtäviä. Tarasti on todennut maakuntahallinnosta, että poliittista harkintaa vaativat tehtävät ratkaistaisiin pääsääntöisesti maakuntavaltuustossa tai maakuntahallituksessa ja muut viranhaltijapäätöksin.³⁰ Näin ollen ympäristölainsäädännön oikeusharkintaiset tehtävät siirtyisivät kokonaan viranhaltijapäätöksiksi maakuntahallinnossa. Tämä saattaisi sinänsä olla tarkoituksenmukaista, mutta tällöin pitäisi varmistua siitä, että näiden viranhaltijoiden asema olisi riippumaton maakuntahallinnon poliittisesta päätöksenteosta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti.

Tämän hankkeen loppuraportissa on esitetty, että kuntien ympäristöllisiä lupatehtäviä olisi tarkoituksenmukaista keskittää suurempiin kuntien välisiin tai maakunnallisiin yksiköihin. Siirtoa puoltavina seikkoina esitetään seuraavia:

- 1) kuntien resurssit lupien käsittelyyn vaihtelevat ja eivät kaikissa tapauksissa välttämättä riitä yhden luokun mallin mukaisten menettelyjen koordinointiin;
- 2) kunnat tekevät jo nyt laajamittaista vapaaehtoista tai pakollista yhteistyötä viranomaistehtävien järjestämiseksi yhdessä; ja
- 3) tehtävien keskittäminen harmonisoisi eri tehtäväalueilla osin eri tavoin järjestettyä kuntien yhteistyötä.³¹

Päätelmät ovat sinällään perusteltuja. Kuntien resurssissa on laajaa vaihtelua, pienimpien kuntien yhden henkilön organisaatioissa ei välttämättä ole riittävän monipuolista asiantuntemusta eikä se

²⁷ *Ympäristöministeriö* 2015, s.17.

²⁸ *Belinskij ym.* 2016, 2.8 Ympäristönsuojelulain ennakkovalvontajärjestelmä.

²⁹ *Salminen* 2014, s. 11.

³⁰ *Tarasti* 2016, s. 51.

³¹ *Belinskij ym.* 2016, 7.11 Mahdollisuuksista yksinkertaistaa viranomaisrakennetta ja -yhteistyötä.

pääse kertymään henkilöstön vaihtuessa joissakin kunnissa tiheästi.³² Myös sinänsä suositeltavat erilaiset yhteistyömuodot ovat pirstoneet viranomaiskentän alueellisesti erilaisiin kokonaisuuksiin.

Kuntalaisen näkökulmasta on myös oleellista, että nykyiset sekavat aluejaot ja erilaiset yhteistyöalueet eri hallinnonaloilla (rakennusvalvonta, terveydensuojelu, ympäristönsuojelu, pelastustoimi ja jätehuoltoyritysten toiminta-alueet) saataisiin mahdollisimman yhdenmukaisiksi. Toisessa vaakakupissa puolestaan on vaikuttamassa se, että nykyisiä toimivia järjestelmiä ja hyviä yhteistyösuhteita ei tulisi tieteen tahtoon rikkoa.

Vasta-argumenttina ympäristönsuojeluviranomaisen siirrolle maakuntaan voidaan tuoda esiin seuraavaa. Kuten tämän hankkeen loppuraportissa todetaan, maankäytön suunnittelu kuuluu kuntien itsehallinnon ytimeen ja sen siirtämistä esimerkiksi maakuntatasolle olisi vaikea perustella perustuslain näkökulmasta.³³ Kunnallisessa ympäristönsuojelussa yhteydet kunnan kaavoitukseen ovat oleellisen tärkeitä ympäristön tulevaisuuden kannalta; kaavoituksella luodaan puitteet sille, minkälaiseksi kunnan ympäristötulevaisuus muodostuu. Ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan yhteydet kaavoitukseen on todettu monissa yhteyksissä tärkeiksi.³⁴ Näin ollen ympäristöviranomaisen siirtäminen maakuntaan tuo monien hyötyjensä lisäksi myös haittaa.

Ympäristönsuojelun yhteistyötahoina jätehuolto ja muu kunnan tekninen puoli (lähinnä vesi- ja jätevesihuolto) ovat myös tärkeitä päivittäisen töiden sujumisen kannalta. Näin ollen olisi oleellista, että paikallistasolla säilyisi viranhaltijoita, joilla on näkemystä paikallisista olosuhteista ja toimiva päivittäinen yhteydenpito kunnan kaavoitus- ja tekniseen puoleen.

2.3 Jätehuoltopalveluiden järjestäminen

Ympäristöministeriö on ehdottanut, että ympäristötoimen sekä rakennusvalvonnan järjestämisvastuu siirrettäisiin kunnilta maakunnille samoin kuin jätehuollon tehtävät sekä öljyvahinkojen jälkitorjunta.³⁵ Ympäristöministeriön selvityksessä itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä on todettu (ehdotus 5), että ”Maakuntien itsehallintoalueille ehdotetaan siirrettäväksi nykyisin kunnan vastuulle säädettyjen yhdyskuntajätehuollon järjestämiseen liittyvät tehtävät. Siirron kohteena on sekä jätehuollon järjestämiseen liittyvät kunnan viranomaistehtävät että kunnan operatiiviset palvelutehtävät. Jätehuoltotehtäviä siirrettäessä on ehdottomasti siirrettävä koko jätehuollon järjestämisvastuu sekä kunnallisten jätehuoltolaitosten jätteenkäsittelytoimintojen omistus itsehallintoalueille. Asukkaiden yhdyskuntajätehuollon sujuva toteutus edellyttää, että jätehuolto voidaan järjestää sidosyksikköasemassa olevan tahon kanssa.”³⁶

Tällä hetkellä *jätehuollon palvelutehtävät* on järjestetty yleisimmin kuntien omistamien alueellisten jätelaitosten (33 kpl) toimesta. Koska jätelain mukaan myös *viranomaistehtävät* tulee hoitaa vastaavilla aluerajauksilla, on niiden hoito annettu kuntien yhteisille lautakunnille.³⁷ Jätehuoltoalueet ovat muotoutuneet muiden tekijöiden kuin maakunnallisten rajojen pohjalta, ja eroavat oleellisesti maakuntarajoista. Mikäli jätehuollon palvelutehtävät siirrettäisiin maakunnille, aiheuttaisi se koko maassa toimivan järjestelmän alasajon ilman, että uuden järjestelmän tehokkuudesta olisi mitään varmuutta.

³² Salminen 2014, s. 18, Heinonen 2007, s. 304.

³³ Belinskij ym. 2016, 7.8 Sijoituspaikan määrittämisen helpottaminen.

³⁴ Houhala – Kilpeläinen 2015, s. 15; Parviainen 2016.

³⁵ Tarasti 2016, s. Ympäristöministeriö 2015.

³⁶ Ympäristöministeriö 2015, s. 11.

³⁷ Kuntaliitto 2016 a.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan jätehuollon palvelut ovat tärkeä osa kuntien tuottamaa teknisten palveluiden kokonaisuutta. ”Jätehuoltotoiminta on tiivis osa kunnan muuta teknistä toimialaa sekä maankäyttöä ja linkittyy vahvasti niin ympäristönsuojelun kuin vesihuollonkin kanssa. Kunnilla on jätelain suoma melko laaja määräystoimivalta, jolla pystytään ohjaamaan jätehuollon kehittymistä. Mikäli jätehuolto siirrettäisiin itsehallintoalueille, tarkoittaisi se, että jätehuollon toiminta ja tehtävät tulisi arvioida kokonaan uudelleen lainsäädännössä. Nykyinen jätelainsäädäntömme perustuu kunnalliseen jätehuoltovastuuseen.”³⁸

Tarastin mukaan nykyisistä ELY-keskuksien tehtävistä *alueellinen jätehuoltosuunnitelma* tulisi jatkossa hyväksyä maakuntavaltuustoissa, joskin suunnitelman valmistelun organisoinnista pitäisi tehdä lisäselvityksiä.³⁹ Kuntaliitto puolestaan pitää alueellisen jätehuoltosuunnitelman hyväksymisen sekä sen mahdollisen laatimistehtävän siirtämistä maakuntavirastolle irrallisena ja yksittäisenä tehtävänä, joka voi olla resursoinnin kannalta hankala, kun muut jätehuoltoa koskevat kehittämis-, luvitus- ja valvontatehtävät on kuitenkin esitetty lähinnä valtion tehtäväksi.⁴⁰

Ympäristöministeriö onkin ehdottanut: ”jotta kaikki näkökohdat jätehuoltovastuun siirtämisestä saataisiin selville, asiaa tulisi käydä läpi yhdessä sidosryhmien kanssa ja tehdä perusteellinen vaikutusten arviointi.” Ministeriö myös toteaa, että kunnallinen jätehuolto (operatiivinen toiminta ja jätehuoltoviranomainen) rahoitetaan kokonaisuudessaan jätemaksuilla. Ainoastaan valvontaviranomainen (yleensä ympäristönsuojeluviranomainen) ja vanhojen kaatopaikkojen jälkihoito kustannetaan verovarjoilla. Voimavarojen parantamiseksi ympäristöministeriö on sitoutunut jätehuollon valvonnan muuttamiseen maksulliseksi.⁴¹

3 Yhden luokun toteuttamiseen vaikuttavia jätelainsäädännön ominaispiirteitä

3.1 Jätteeksi luokittelun vaikutukset toiminnan lupiin ja muihin menettelyihin

Yksi jätteiden käsittelyyn liittyvä ominaispiirre on epävarmuus käsiteltävän materiaalin koostumuksesta ja siten myös sen ympäristövaikutuksista ja reagoinnista erilaisissa olosuhteissa. Jätteiden käsittely on, ja sen tulee olla, tarkasti säädeltyä juuri näiden epävarmuustekijöiden ja riskien takia. Toisaalta yksityiskohtainen ja jätteiden tarkkaan analysointiin pyrkivä sääntely hankaloittaa ”selkeiden”, haitattomien ja vaarattomien jäte-erien jätelain mukaisen etusijajärjestyksen mukaista hyödyntämistä ja käyttöä. Uudelleenkäyttö⁴² ja sen valmistelu,⁴³

³⁸ *Kuntaliitto* 2016 a.

³⁹ *Tarasti* 2016, s. 41.

⁴⁰ *Kuntaliitto* 2016 a.

⁴¹ *Ympäristöministeriö* 2015, s. 11.

⁴² *uudelleenkäytöllä* tarkoitetaan JL 6 § 12 kohdan mukaan tuotteen tai sen osan käyttämistä uudelleen samaan tarkoitukseen kuin mihin se on alun perin suunniteltu

⁴³ *uudelleenkäytön valmistelulla* tarkoitetaan JL 6 § 13 kohdan mukaan jätteen tarkistamiseksi, puhdistamiseksi tai korjaamiseksi toteutettavaa toimintaa, jolla käytöstä poistettu tuote tai sen osa valmistellaan siten, että se voidaan käyttää uudelleen ilman muuta esikäsitteilyä

kierrätys,⁴⁴ hyödyntäminen,⁴⁵ loppukäsittely⁴⁶ ja käsittely⁴⁷ ovat kaikki tarkasti säädelty ja vain tietyt kriteerit täyttävät jätteet voidaan esimerkiksi kierrättää tai hyödyntää.

Toiminnan harjoittajalle jätelain ongelmallisuus näyttäytyy lähinnä jätteeksi määrittelyn tulkinnanvaraisuudessa ja erityisesti eri viranomaisten tulkintojen eroissa. Erityisen ongelmallista tämä on toiminnoilla, jotka sattuvat useamman lain rajapinnalle.

Erityisen ongelmallisia ovat erilaiset massat, joiden jätestatus on epäselvä. Tällaisia ovat esimerkiksi maa- ja metsätaloudessa syntyvät kasvi- ja eläinperäiset massat, muut biomassat, kaivannaistoiminnan massat, tuhkat, kuonat, lietteet ja sakat. Jätelain etusijajärjestyksen mukaan näitä massoja tulisi ensisijaisesti hyödyntää ja loppusijoittaminen on vasta viimeinen vaihtoehto. Kuitenkin mahdollisuus hyödyntää massoja riippuu siitä, miten viranomainen tulkitsee massojen jäteluonteen, ovatko ne jäännöstuotetta, tuotannon sivutuotetta, jätettä vai kenties end of waste - materiaalia. Jätelainsäädännön lisäksi viranomainen toimialastaan riippuen tulkitsee lisäksi muun muassa lannoite- ja kemikaalilainsäädäntöä. Esimerkiksi erilaisten biomassojen, lietteiden tai sakkujen käyttö peltolannoitteena voi tarvita useiden viranomaisten luvan tai hyväksynnän. Samantyyppisiä tilanteita muodostuu biomassojen poltossa ja muussa energiakäytössä.⁴⁸ Esimerkkinä tulkintojen ristiriidasta:

”Nykyisin voimassa oleva jäte-, ympäristönsuojelu- ja lannoitevalmistelainsäädäntö ei tunnista mahdollisuutta hyödyntää tuhkaa lannoitekäytössä muutoin kuin lainsäädännössä asetetut edellytykset täyttävänä lannoitevalmisteena, jolloin tuhkaa ei enää luokiteltaisi jätteeksi. Tuhka on mahdollista tuotteistaa sivutuotteeksi jätelainsäädännössä sivutuotteille asetettujen edellytysten täytyessä, mutta lannoitevalmisteena tuhkan käyttäminen on mahdollista vain tuotteistettaessa tuhka lainsäädännön vaatimukset täyttäväksi lannoitevalmisteeksi ja käytettäessä sitä lannoitevalmisteiden käytölle asetettujen vaatimusten mukaisesti.”⁴⁹

3.2 Kehittämisehdotus: Tiettyjen jakeiden luokittelu ei-jätteeksi

Jätteeksi määrittely kietoutuu yhteen eri menettelyiden kanssa. Näitä ei voida ratkaista toisistaan erillisinä asioina, vaan ne väistämättä vaikuttavat toisiinsa. Jotta menettelyllisesti päästäisiin yhden luukun soveltamiseen, olisi etukäteen tiedettävä käsiteltävien materiaalien status: jätettä vai ei-jätettä. Kun statuksesta ei ole varmuutta, on ympäristöturvallisuusnäkökohtien kannalta tärkeää, että menettelyitä voidaan muokata materiaalissa ilmenevien ominaisuuksien mukaan. Tällöin ei voida välttää toiminnanharjoittajan kannalta ikäviltä menettelyiden mutkistumisilta.

⁴⁴ *jätteen kierrätyksellä* tarkoitetaan JL 6 § 14 kohdan mukaan toimintaa, jossa jäte valmistetaan tuotteeksi, materiaaliksi tai aineeksi joko alkuperäiseen tai muuhun tarkoitukseen; jätteen kierrätyksenä ei pidetä jätteen hyödyntämistä energiana eikä jätteen valmistamista polttoaineeksi tai maantäyttöön käytettäväksi aineeksi;

⁴⁵ *jätteen hyödyntämisellä* tarkoitetaan JL 6 § 15 kohdan mukaan toimintaa, jonka ensisijaisena tuloksena jäte käytetään hyödyksi tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että sillä korvataan kyseiseen tarkoitukseen muutoin käytettäviä aineita tai esineitä, mukaan lukien jätteen valmistelu tällaista tarkoitusta varten;

⁴⁶ *jätteen loppukäsittelyllä* JL 6 § 16 kohdan mukaan jätteen sijoittamista kaatopaikalle, polttoa ilman energian talteenottoa tai muuta näihin rinnastettavaa toimintaa, joka ei ole jätteen hyödyntämistä, vaikka toiminnan toissijaisena seurauksena on jätteen sisältämän aineen tai energian hyödyntäminen, mukaan lukien jätteen valmistelu loppukäsittelyä varten

⁴⁷ *jätteen käsittelyllä* tarkoitetaan JL 6 § 17 kohdan mukaan jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä, mukaan lukien hyödyntämisen tai loppukäsittelyn valmistelu

⁴⁸ Heinonen 2015, s. 22.

⁴⁹ Lehtonen – Similä – Punta – Alaranta 2015, s. 5.

Ympäristöministeriössä on meneillään maanrakentamisessa käytettävien jätteiden hyödyntämistä edistävien asetusten (ns. MARA- ja MASA-asetukset) valmistelu. Asetusten tarkoituksena on edistää näiden jätteiden hyödyntämistä kestävästi kiertotalouden periaatteiden mukaisesti. MARA-asetuksen nykyisiä raja-arvoja arvioidaan uudelleen, jotta ne vastaisivat paremmin todellisia sovellutuskohteita. Tavoitteena on antaa yhteiset ympäristökelpoisuusstandardit kaikille jättemateriaaleille. Hankkeessa arvioidaan myös uusien jättemateriaalien hyötykäytön tarkoituksenmukaisuutta sekä mahdollisia uusia käyttökohteita.⁵⁰ Tarastin ryhmä on myös todennut, että samalla on harkittava, onko tarkoituksenmukaisempaa siirtää näiden jätteiden hyödyntämisen edellytykset luvan sijasta ilmoituksen perusteella rekisteröitäväksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.⁵¹

Jätelainsäädännössä on poikkeussäännöksiä, jotka koskevat haitattomia jätteitä:

- Jätelaki 3 § 2 mom:

Tämän lain 11 lukua ja 118–121 §:ää ei sovelleta maa- ja metsätaloudessa syntyvään ympäristölle ja terveydelle haitattomista luonnonaineksista koostuvaan jätteeseen, joka käytetään maa- ja metsätaloudessa muutoin kuin energiantuotannossa eikä maa- ja metsätaloudessa syntyvään mainituista aineksista koostuvaan kasviperäiseen jätteeseen, joka käytetään energiantuotannossa.

- YSL 32 § Poikkeus eräiden jätteen käsittelytoimintojen luvanvaraisuudesta:

Ympäristölupaa ei tarvita liitteen 1 taulukossa 2 olevaan 13 kohdassa tarkoitettuun jätteen ammattimaiseen tai laitospäiväiseen käsittelyyn mainitun kohdan perusteella silloin, kun kysymyksessä on:

- 1) maa- ja metsätaloudessa syntyvän ympäristölle ja terveydelle haitattomista luonnonaineksista koostuvan jätteen käyttö maa- ja metsätaloudessa;
- 2) haitattomaksi käsitellyn jätevesilietteen, sakokaivolietteen, umpisäiliölietteen tai kuivakäymäläjätteen taikka haitattoman tuhkan tai kuonan hyödyntäminen ja käyttö lannoitevalmistelain ([539/2006](#)) mukaisesti;
- 3) maa- ja metsätaloudessa syntyvän ympäristölle ja terveydelle haitattomista luonnonaineksista koostuvan kasviperäisen jätteen hyödyntäminen energiantuotannossa;
- 4) turvetuotannossa syntyvän kaivannaisjätteen tai muussa kaivannaistoiminnassa syntyvän pysyvän jätteen tai pilaantumattoman maa-aineksen käsittely kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman mukaisesti kyseisen toiminnan yhteydessä muulla tavoin kuin sijoittamalla jäte suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavalle kaivannaisjätteen jätealueelle; ([10.4.2015/423](#)) [[HE 257/2014](#)]
- 5) pilaantuneen maaperän puhdistamisen yhteydessä kaivetun maa-aineksen hyödyntäminen kaivalueella 136 §:ssä tarkoitetun päätöksen mukaisesti. ([10.4.2015/423](#)) [[HE 257/2014](#)]

YSL 32 § 2 mom:

Ympäristölupaa ei myöskään tarvita muuhun liitteen 1 taulukossa 2 olevaan 13 kohdassa tarkoitettuun jätteiden hyödyntämiseen taikka muiden kuin vaarallisten

⁵⁰ *Ympäristöministeriö* 2016 c. Jätteiden hyödyntämismahdollisuuksien laajentaminen maanrakentamisessa on osa Sipilän hallitusohjelman kiertotaloutta ja kierrätystä edistävää kärkihanketta. Asetusvalmistelu noudattelee Tarastin ryhmän raportin toimenpiteen 15 suuntaviivoja. *Tarastin ryhmän raportti* 2015, s. 8.

⁵¹ *Tarastin ryhmän raportti* 2015, s. 8.

jätteiden syntypaikalla tapahtuvaan loppukäsittelyyn, jos näiden toimintojen ympäristönsuojeluvaatimuksista on säädetty tämän lain 10 §:n nojalla tai jätelain 14 §:n nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella. Tällaisen toiminnan rekisteröinnistä säädetään tämän lain 116 §:ssä. Jos toimintaan on ympäristölupa, kun valtioneuvoston asetus tulee sovellettavaksi, ympäristölupa raukeaa.

Yhtenä mahdollisuutena olisi kehittää lainsäädäntöä siten, että ”luonnolliset” tai ”luonnonmukaiset”, haitattomat tai vaarattomat ”jätteet” erotettaisiin kokonaan omaksi ryhmäkseen, joiden käsittelyä koskisi lievemmat vaatimukset kuin muuta jätteenkäsittelyä. Tällöin välttyttäisiin monimutkaiselta poikkeussääntelyltä, ja vähiten sääntelyä tarvitseville jätelajeilta olisi myös helpompi säätää lievennettyjä määräyksiä (samoin kuin vaaralliset jätteet on eroteltu omaksi ryhmäkseen ja niitä koskee tiukennetut määräykset). Mahdollisesti voitaisiin lähteä myös siitä, että kyseisiä jakeita ei välttämättä edes määriteltäisi missään vaiheessa jätteiksi vaan ne olisivat muita ”massoja”. Myös Tarastin ryhmä on todennut, että on selvitettävä mahdollisuutta kansallisesti poistaa tietyn koostumuksen omaavilta tuhkilta, lietteiltä ja kuonilta jätestatus tai säätää niille helpotuksia jätelainsäädännön vaatimuksista. Lisäksi puhtaiden maa-ainesten jätestatus olisi kokonaan poistettava.⁵²

Haitattomien massojen käsittelijät voitaisiin mahdollisesti vapauttaa muista jätelainsäädännön menettelyistä, mutta massojen varastointiin pitäisi olla mahdollisuus puuttua. Jätteiden muuttuminen verolliseksi ja velvollisuus toimittaa jätteenkäsittelyyn (kolmen?) vuoden varastoinnin jälkeen voitaisiin soveltaa myös haitattomille massoille, jos niiden varastointi aiheuttaa haittoja. Lisäksi massojen hyödyntämisen olisi oltava asianmukaista, eikä siitä saisi aiheutua maaperän, pohjaveden tai vesistöjen pilaantumista.

Tämän tyyppisen sääntelyn kehittämisessä tarvitaan yhteensovittamista muun muassa lannoitevalmistesääntelyn kanssa. Jätelainsäädäntöä tulisikin tarkastella yksityiskohtaisesti siten, että tunnistetaan ristiriitaiset tulkinnat ja tästä aiheutuvat esteet biomassojen ym. vastaavien käytölle.⁵³ Yhden luukun hankkeen tavoitteiden kannalta olisi tärkeää, että Evira, Tukes ja ELY-keskukset löytäisivät yhteisen linjan lakien tulkinnassa. Jäte-, lannoite-, kemikaali-, ympäristönsuojelu-, ja maataloustukilainsäädäntö kietoutuvat tiiviisti yhteen ja on oleellista, että eri viranomaiset tulkitisivat jäte- ym. määritelmiä yhteneväisesti.

3.3 Yhtymäkohtia muihin lakeihin

Kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) ja ympäristönsuojelulain välisistä yhteyksistä on yhden luukun hankkeen yhteydessä laadittu oma erillisselvityksensä.⁵⁴ Siten ympäristölupavelvollisten jätelaitosten osalta tuossa raportissa on käsitelty esiin nousseet yhdentämistä vaativat tilanteet. Jätelain ja kemikaalilain välisiin suhteisiin vaikuttaa myös kemikaalilain mukainen aineiden vaaraluokitus. Kemikaalien uusilla vaaraluokituksilla (sovelletaan 1.1.2017 alkaen) on suora vaikutus myös jätteiden luokitteluun ja tällä voi olla suurempi merkitys jätteiden luokitteluun kuin jätteiden luokittelukriteerien muutoksella.⁵⁵

⁵² Tarastin ryhmän raportti 2015, s. 8.

⁵³ Heinonen 2015, s. 22.

⁵⁴ Warsta – Ekroos 2016.

⁵⁵ Häkkinen 2016, s. 11, Ympäristöministeriö 2014.

Jätelain ja *lannoitevalmistelain* (539/2006) liittymäpinnoista ei tiettävästi ole tehty tarkempaa selvitystä, mutta kuten tästäkin raportista käy ilmi tarvetta olisi myös tämänkaltaiselle selvitykselle.

Eviran hallinnon tehostamisraportissa todetaan, että EU:ssa on valmisteilla uusi lannoitusasetus, jonka voimaan tullessa Suomen kansallinen lannoitelainsäädäntö on uudistettava kokonaisuudessaan. Eviran mukaan ”Siinä yhteydessä on tärkeää arvioida tarvittavan kansallisen sääntelyn ja valvonnan taso myös hallinnollisen taakan näkökulmasta. Evira on esittänyt ns. nitraattiasetuksen valmistelun aikana fosforin käyttöä koskevien rajoitusten siirtämistä lannoitevalmistelaista valtioneuvoston asetukseen maa- ja puutarhatalouden päästöjen rajoittamisesta, jolloin valvonta toteutettaisiin ns. yhden luukun periaatteella osana ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa. Evira on ottanut nitraattiasetuksen muutosvalmistelun aikana kantaa myös maanparannusaineiden käyttöön todeten, että ravinnepitoisten maanparannusaineiden käyttö ei yksiselitteisesti johda lisääntyneeseen ravinteiden huuhtoutumiseen. Maaperässä, jossa on paljon orgaanisesta aineksesta peräisin olevaa hiiltä, mikro-organismit sitovat tehokkaasti ravinteita, kuten typpeä, fosforia ja rikkiä, jolloin ne eivät huuhtoudu vesistöihin. Asetusmuutoksessa ympäristöministeriö on rajannut yksittäisiä vähäravinteisia tuotteita soveltamisalan ulkopuolelle.”⁵⁶

Eläimistä saatavia sivutuotteita koskevassa laissa (517/2015) on Eviran mukaan huomioitu mahdollisimman tarkasti EU:n sivutuoteasetuksen sallimat poikkeukset. Sivutuotelailalla on selkeytetty valvontaviranomaisten vastuuta ja poistettu päällekkäisiä tarkastusvelvoitteita.⁵⁷ Sivutuotelain ja jätelain yhteyksistä ei liene tehty tarkempaa selvitystä.

Liittymäpintoja jätelakiin on myös *merenkulun ympäristönsuojelulaissa* (1672/2009), *merensuojelulaissa* (1415/1994) sekä *öljyvahinkojen torjuntalaissa* (1673/2009). Näistä viimeksi mainitussa säädeltyjen öljyntorjuntatehtävien organisointia on tarkasteltu sisäministeriön ja ympäristöministeriön asettamassa 24.9.2015 – 30.3.2016 toimineessa merialueen ympäristöönnettomuuksien torjunnan operatiivisen johtovastuun siirtoa selvittävässä työryhmässä.⁵⁸ Yhteydet jätelakiin korostuvat öljyvahingon jälkitorjunnassa ja sen jätehuollossa, josta tällä hetkellä vastaa kunnan pelastusviranomainen.⁵⁹ Öljyvahingon jälkitorjuntaviranomaisesta ei ole vielä tehty päätöksiä. Työryhmän näkemyksen mukaan on tärkeää, että ELY-keskusten nykyään hoitama alueellinen ympäristöasiantuntemus on jatkossakin integroitu ympäristövahinkojen torjuntaan.⁶⁰ Jatkossa pelastustoimi keskittyy viidelle maakunnalle, minkä vuoksi öljyvahinkojen torjuntalaissa nykyisin olevat säännökset on saatettava uuden viranomaisrakenteen mukaisiksi.⁶¹ Työryhmä toteaa, että jatkossa tulisi selvittää mahdollisuuksia laajentaa maakunnan pelastustoimen vastuu koskemaan myös aluskemikaalivahinkojen torjuntaa. Muiden kuin pelastustoimen tehtävien osoittaminen maakunnille edellyttää sen selvittämistä, että niillä on tarpeelliset voimavarat tehtävien hoitamiseen.⁶²

⁵⁶ Evira 2015, s. 21–22.

⁵⁷ Evira 2015, s. 22.

⁵⁸ Merialueen...2016.

⁵⁹ Merialueen...2016, s. 5-6.

⁶⁰ Merialueen... 2016, s. 21.

⁶¹ Merialueen...2016, s.28.

⁶² Merialueen...2016, s. 30. Tämä vastaa Tarastin näkemystä, jonka mukaan kuntien ja maakuntien vastuut öljyntorjuntatyössä tulee arvioida (*Tarasti* 2016, s. 38).

3.4 Kehittämisehdotus: Yhteistyön lisääminen lainvalmistelussa

Ympäristölainsäädännön rajat ovat epäselvät. Toiminnanharjoittajan kannalta ongelmallisimmat tilanteet muodostuvat yleensä silloin, kun samaa toimintaa koskee useiden eri hallinnonalojen viranomaisten päätökset. Eri ministeriöiden ja niiden alaisten lainvalmistelijoiden tulisi olla vielä nykyistäkin kiinteämmässä yhteistyössä, jotta yhden luukun hankkeen tavoitteet voitaisiin saavuttaa myös ympäristölainsäädännön reuna-alueiden päätöksenteossa.

3.5 Maankäytön suunnittelu ja jätehuollon sijainninhjaus

Yhden luukun hankkeen aikana on havaittu, että alueidenkäytön suunnittelun yhdentäminen osaksi muuta ympäristömenettelykokonaisuutta on hyvin haastavaa. Kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitusmonopoli, joten erityisesti valtion lupaviranomaisen päätösvallassa olevien hankkeiden osalta kaavoituksen kytkeminen osaksi lupaprosessia ei ehkä ole edes tarkoituksenmukaista. Kaavoituksen ja lupamenettelyn samanaikainen eteneminen ei ole usein mielekästä uusien kaavojen osalta. Kaavoitukselliset kysymykset edeltävät tällöin yleensä selvästi lupavaihetta.⁶³

Kaavoitus- ja lupaprosessin yhdistämisessä olisi helpointa edetä tilanteissa, joissa jo asemakaavoitusvaiheessa voitaisiin selvittää tiettyjen laitosten sijoittumisen edellytykset. Tämä olisi mahdollista, jos jo kaavoitusta varten laadittavissa selvityksissä olisi otettu huomioon esimerkiksi jätelaitoksen ympäristövaikutukset ympäristölainsäädännön kriteeristöä noudattaen.

KHO on arvioinut ympäristöluvan ja kaavoituksen keskinäissuhdetta kaatopaikan perustamisessa päätöksessään **KHO 13.1.2014 t. 60**. KHO totesi, että arvioitaessa toiminnan asemakaavan vastaisuutta asemakaava-alueelle vahvistettua käyttötarkoitusta oli arvioitava erityisesti siltä kannalta, minkälaisia ympäristönsuojelulainsäädännössä tarkoitettuja vaikutuksia kaavassa osoitetulta alueelta voitiin ennakoida ympäristössä aiheutuvan. Nyt kysymyksessä olevasta toiminnasta ympäristöön aiheutuvat päästöt olivat ennalta arvioiden lupamääräyksiin rajattavissa siten, että ne eivät poikenneet siitä, mitä kysymyksessä olevalla teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueella sijaitsevasta toiminnasta voitiin olettaa aiheutuvan. (samoin perusteltu päätös **KHO:2007:36**).

Jätehankkeille tarvitaan suhteellisen usein YVA-menettely. Vuoden 2014 loppuun mennessä vireille tulleista 717 YVA-hankkeesta 157 kpl on koskenut jätehuoltoa.⁶⁴ YVA:n, maankäytön suunnittelun ja lupien suhdetta yleisesti käsitellään hankkeen loppuraportissa, tässä raportissa käsitellään vain kaavoituksen ja jätteidenkäsittelyn erityiskysymyksiä.

3.6 Kehittämisehdotus: Ympäristövaikutusten voimakkuus kaavoituksen ja ympäristöluvan suhteen määrittäjäksi

Kaavoituksen kannalta jätteidenkäsittelytoimintoja ei voida käsitellä yhtenä kokonaisuutena, koska toimintojen mittakaava, ympäristövaikutukset, tarvittavan alueen laajuus ja muut vastaavat tekijät vaihtelevat erittäin paljon eri toimintojen välillä. Kaavoituksen ja jätteidenkäsittelyn suhdetta

⁶³ *Belinskij ym.* 2016, 7.8 Sijoituspaikan määrittämisen helpottaminen.

⁶⁴ SYKE 2015 s. 2.

voidaankin lähestyä siitä näkökulmasta, miten merkittäviä ympäristövaikutuksia kyseinen toiminta aiheuttaa:

A. Vähäiset toiminnot, jotka eivät tarvitse lupaa (jätteiden kuljetus, keräys, mahdollisen tulevan ”kevyen ilmoitusmenettelyn” mukaiset toiminnot)

=> asemakaavassa varattava riittävät alueet toiminnoille, kiinteistöjen yhteyteen on järjestettävä tarpeelliset tilat jätehuollon toimeenpanoa varten: MRL 21 luku 157 §, MRA 10 luku 56 §.

B. Suhteellisen pienet toiminnot, jotka kuitenkin tarvitsevat ympäristöluvan (mahdollisen ”laajan ilmoitusmenettelyn” mukaiset toiminnot ja ehkä kunnan viranomaisen luvittamat kohteet?) ja joiden ympäristövaikutukset ovat ennakoitavissa (rakennusjätteiden lajittelualueet, romukierrätys, kierrätysmateriaalien välivarastointi, mahdollisesti tuottajavastuun mukaisten jätteiden vastaanotto jne., ympäristövaikutuksina melu, pöly, jätevedet, maaperän pilaantumisvaara, maisemahaitat)

=> asemakaavassa varattava alue. Kaavaa laadittaessa tehty riittävät selvitykset siitä, että alue on sovelias ao. toiminnoille ja määritelty mahdolliset toimintaa rajoittavat tekijät (viikoittainen toiminta-aika, jätteiden käsittelymäärät jne.).

- mikäli alueelle sijoittuva toimintaa täyttää ao. ehdot => ei erillistä ympäristölupaa,

- jos toiminta poikkeaa kaavasta määrittelystä=> ympäristölupavelvollisuus.

- MRL:iin tarvitaan täsmennys siitä, mitä selvityksiä alueen kaavoittamisessa ”valmiiksi” toimintaa varten tarvitaan.

- asemakaava-alueiden ulkopuolella toiminnot tarvitsevat ympäristöluvan.

C. Kaatopaikat, biojätteiden käsittely, pienehköt polttolaitokset (?) (ehkä YSL liite 1, taulukko 2?):

=> aluevaraus maakuntakaavassa, ympäristölupavelvollisuus, asemakaavamerkintä sijoittumisen mahdollistamiseksi ei riitä.

D. Laajat jätteidenkäsittelyalueet ja suuret laitokset (ehkä YSL liite 1, taulukko 1 ns. direktiivilaitokset?)

=> sama menettely kuin muilla ympäristölupavelvollisilla laitoksilla, huomioitava alueellisen jätesuunnitelman tarpeet.

E. Laajat YVA-velvolliset jätteidenkäsittelylaitokset. (ympäristövaikutusten arviointi tarvitaan tietyille laajoille jätetoiminnoille (YVAA 6 §, kohta 11) (vaarallisten jätteiden käsittelylaitokset, suuret polttolaitokset tai fysikaaliskemialliset käsittelylaitokset, suuret kaatopaikat)

=> sama menettely kuin muilla ympäristölupavelvollisilla laitoksilla, huomioitava valtakunnallisen jätesuunnitelman tarpeet.

Lisäksi on otettava huomioon, että koordinoitua voidaan tarvita paitsi ympäristölupavelvollisten laitosten sijainninhjauksessa myös Eviran hyväksyntää vaativien laitosten sijoittamisessa. Tällaisia ovat esimerkiksi lannoitevalmisteita tai niiden raaka-aineita valmistavat, teknisesti käsittelevät tai varastoivat toiminnanharjoittajat (lannoitevalmistelaki 14 §) sekä eläinperäisten sivutuotteiden käsittelyä biokaasu- ja kompostointilaitoksilla sekä lannan käsittelyä teknisissä laitoksissa harjoittavat toiminnanharjoittajat (sivutuotelaki 34 §).

Jotta kaavalla voitaisiin korvata ympäristölupa, pitää kaavamääräyksissä ottaa huomioon ympäristövaikutuksia aiheuttavien toimintojen päästövaikutukset ja mahdolliset onnettomuustilanteet sekä erityisesti suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavien toimintojen varo-alueet. Oleellista on myös, että kaavamääräykset ovat riittävän selkeitä, jotta jälkivalvonta on mahdollista.

Käytännössä on havaittu, että epätarkoituksenmukainen kaavoitus voi aiheuttaa naapuruushaittoja. Esimerkiksi jos asutusalueen ja teollisuusalueen väliin ei ole jätetty riittävää suojavyöhykettä, voivat haitankärsijät vedota rasituksen kohtuuttomuuteen ja tällä perusteella toiminnanharjoittajalta voidaan vaatia ympäristöluvan hakemista, vaikka toiminta ei muutoin olisikaan ympäristölupavelvollinen (YSL 27§ 2 mom, kohta 3). Mikäli kaavoituksen toimivaltaa ympäristöluvanvaraisten toimintojen sijoittamisharkinnassa lisätään, on syytä ottaa lähempään tarkasteluun myös pohdinta siitä, mikä taho jatkossa on toimijana tällaisten tilanteiden ratkaisemisessa. Jo nykyisin on ajauduttu tilanteisiin, joissa epätarkoituksenmukaisen kaavoituksen aiheuttamien ristiriitojen ratkaisijana toimii ympäristönsuojeluviranomainen. Tehokkaampaa olisi, jos sama viranomais joutuisi kantamaan vastuun tekemiensä päätösten seurauksista.

Ympäristönsuojeluviranomaisen ja kaavoittajan yhteistyön merkitys kasvaa siis entisestään, jos kaavoittajalle annetaan lisävaltuuksia luvanvaraisten toimintojen sijainninhajauksessa. Kaavoittajalla ei välttämättä ole asiantuntemusta esimerkiksi kaikista jätteidenkäsittelyn aiheuttamista ympäristövaikutuksista, joten läheinen yhteistyö ympäristönsuojeluviranomaisen kanssa korostuu entisestään. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että ympäristönsuojeluviranomaisen siirtäminen maakuntahallintoon voi aiheuttaa jatkossa kasvavia jälkivalvontakustannuksia, kun epäonnistuneiden kaavojen seurauksia joudutaan ”paikkaamaan”.

4 Vaikutusten arviointi

Yhden luukun mallin toteuttaminen jätehuollon menettelyissä ei aiheuttane oleellisia taloudellisia vaikutuksia kansantalouteen ja julkiseen talouteen. Toiminnanharjoittajina toimiviin sillä voi olla suhteellisen vähäisiä positiivisia vaikutuksia ja kotitalouksille tai haitankärsijöille mahdollisesti negatiivisia vaikutuksia, jos jätehinnoitteluun tulee korotuksia viranomaisrakenteen muutosten seurauksena. Yhden luukun mallilla ei arvioida olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia, koska sen yhteydessä ei ehdoteta muutoksia ympäristölainsäädännön aineellisiin vaatimuksiin.⁶⁵

Yhden luukun hankkeen vaikutukset viranomaisten toimintaan ja viranomaisten välisiin suhteisiin sekä viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin riippuvat oleellisesti siitä, minkälaiseksi tuleva viranomaisorganisaatio muotoutuu.⁶⁶ Kuten edellä on käynyt ilmi, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen rooli jätelain valvojana muuttuu, jos kaavoitukselle annetaan nykyistä enemmän toimivaltaa vaikuttaa ympäristöhäiriöitä aiheuttavien toimintojen sijoittumiseen.

Yhden luukun mallin arvioidaan parantavan kansalaisten asemaa ja toimintaa yhteiskunnassa.

Lähteet

Alaranta, Joonas – Ryyänen, Elli: Biotalouteen vaikuttavat jäte-, tuote- ja kemikaalilainsäädännön rajapinnat. Sääntelystä biotalouden edistäjä –hankkeen taustaselvitys 2015.

http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/niukat-resurssit-viisaasti-kayttoon-saantelysta-biotalousden-edistaja

Belinskij, Antti: Ympäristöllisten menettelysäännösten kehittämisenäkymät nykysääntelyn valossa. Erillisselvitys Yhden luukun periaate ympäristöllisissä ennakkovalvonta- ja suunnittelumenettelyissä -hankkeelle. 2016.

⁶⁵ *Belinskij ym.* 2016, 10.1 Taloudelliset vaikutukset.

⁶⁶ *Belinskij ym.* 2016, 10.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.

Belinskij, Antti – Warsta, Matias – Ekroos, Ari – Soininen, Niko – Määttä, Tapio – Pölonen, Ismo – Heinonen, Hilikka – Malin, Kimmo: Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2016.

Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran toimenpiteet sääntelyn ja hallinnollisen taakan keventämiseksi sekä hallinnon toiminnan tehostamiseksi toimialallaan. 2015.

https://www.evira.fi/globalassets/tietoa-evirasta/esittely/toiminnan-suunnittelu-ja-seuranta/eviran_toimenpiteet_normien_purkamiseksi_ja_hallinnon_tehostamiseksi_7620_0004_2015_01_12_2015.pdf

Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä. Neuvottelutulos 5.4.2016.

<http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016/101bc0ea-ca53-43a8-9252-c66e073bfe80>

Heinonen, Hilikka: Biotalouskeskeisten viranomaismenettelyiden hajanaisuus. Sääntelystä biotalouden edistäjä –hankkeen taustaselvitys 2015. http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/niukat-resurssit-viisaasti-kayttoon-saantelysta-biotalouskeskeisten-edistaja

Heinonen, Hilikka: Kunnallisen ympäristönsuojelun hengästyttävä historia, niukka nykyisyys ja arvaamaton tulevaisuus. Ympäristöpolitiikan ja oikeuden vuosikirja 2007. <https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/artikkelit/5295.pdf>

Holma, Anne – Leskinen, Pekka – Primmer, Eeva: Lainsäädännön esteet ja pullonkaulat viranomaisten ja toiminnanharjoittajien näkökulmista. Sääntelystä biotalouden edistäjä –hankkeen taustaselvitys 2015. http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/niukat-resurssit-viisaasti-kayttoon-saantelysta-biotalouskeskeisten-edistaja

Houhala, Keijo – Kilpeläinen, Sampo: Kuntien viranomaistoiminnan tulevaisuus. Selvitys. KTK Tekniikan Asiantuntijat ry. Helsinki 2015. <http://ktk--ry-fi-bin.directo.fi/@Bin/435fb8774edf987d554b3e3a1b7b4498/1464170423/application/pdf/1357872/KTK%20Kuntien%20viranomaistoiminnan%20tulevaisuus%202015.pdf>

Häkkinen, Eevaleena: Jätteen luokittelu vaaralliseksi jätteeksi. Ympäristöhallinnon ohjeita 1 | 2016.

Kuntaliitto: Yhdyskunnat ja ympäristön toimialan kommentit. 7.3.2016 Tarastin 2016 raporttiin. (Kuntaliitto 2016 a) <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2016/Sivut/2016-02-25-tarastin-selvitys-AYK-kommentit.aspx>

Kuntaliitto: Tuulia Innala, lausunto. Kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle 30.3.2016: U 27/2015 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi (jätedirektiivien muuttaminen) (Kuntaliitto 2016 b) http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2016/Sivut/U27_2015vp.aspx

Lehtonen, Alina – Similä, Jukka – Punta, Eeva – Alaranta, Joonas: Biopohjaisten kierrätyslannoitteiden menettely. http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/niukat-resurssit-viisaasti-kayttoon-saantelysta-biotalouskeskeisten-edistaja

Merialueen ympäristöonnettomuuksien torjunnan operatiivisen johtovastuun siirtoa selvittävän työryhmän loppuraportti. Ympäristöministeriö ja sisäministeriö 2016.

Parviainen, Jarno: Suuntaviivoja rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon organisoinnille. Virva -hankkeen väliraportti. Helsinki 2016.

Salminen, Antti: Kuntien ympäristöluvanvaraiset ja rekisteröitävät toiminnot. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 14 | 2014.

https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/45239/SYKEra_14_2014.pdf?sequence=1

SYKE: Tilastoja YVA-menettelyn soveltamisesta vuoden 2014 loppuun saakka 14.9.2015. file:///C:/Users/Win7/Downloads/YVA_seuranta_2014.pdf (30.5.2016)

Tarasti, Lauri: Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen - lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisu – 3/2016.

Tarastin ryhmän raportti: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Ympäristöministeriö 2015.

Tulevaisuuden kunta, <http://vm.fi/tulevaisuuden-kunta>

Warsta, Matias – Ekroos, Ari: Ympäristönsuojelulain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisten menettelyiden suhteesta yhden luukun mallissa. Erillisselvitys Yhden luukun periaate ympäristöllisissä ennakoivalvonta- ja suunnittelumenettelyissä -hankkeelle. 2016.

Ympäristöministeriö: Ympäristöluvanvaraisuuden keventäminen. Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 3. vaihe Projekti 7:n muistio. (Ympäristöministeriö 2016 a).

[file:///C:/Users/Win7/Downloads/YSL%20proj%207%20loppumuistio%20liitteinen%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Win7/Downloads/YSL%20proj%207%20loppumuistio%20liitteinen%20(2).pdf)

Ympäristöministeriö: Ympäristöministeriön jatkoselvitys maakuntiin siirrettävistä tehtävistä. Mietintö 18.3.2016 (Ympäristöministeriö 2016 b).

<file:///C:/Users/Win7/Downloads/Ymp%C3%A4rist%C3%B6ministeri%C3%B6n%20jatkoselvitys%20maakuntiin%20siirrett%C3%A4vist%C3%A4%20teht%C3%A4vist%C3%A4.pdf>

Ympäristöministeriö, www-sivut: [http://www.ym.fi/fi-](http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistosuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatteiden_hyodyntaminen_maarakentamisessa)

[FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistosuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatteiden_hyodyntaminen_maarakentamisessa](http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistosuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatteiden_hyodyntaminen_maarakentamisessa) (Ympäristöministeriö 2016 c) (29.5.2016).

Ympäristöministeriö: Ympäristöministeriön selvitys itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä 18.12.2015.

<http://alueuudistus.fi/documents/1477425/1955742/Ymp%C3%A4rist%C3%B6ministeri%C3%B6n%20selvitys%20itsehallintoalueille%20siirrett%C3%A4vist%C3%A4%20teht%C3%A4vist%C3%A4.pdf>

Ympäristöministeriö: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen - Arvio toteuttamisvaihtoehdoista. Maaliskuu 2015.

Ympäristöministeriö: Jätelain eräiden säännösten tulkintalinjauksia. Muistio, Ympäristönsuojeluosasto 19.12.2014.