

# BIOTALOUSALAN KESKEISTEN VIRANOMAISMENETTELYIDEN HAJANAISUUS

## TAUSTASELVITYS HANKKEELLE ”SÄÄNTELYSTÄ BIOTALOUDEN EDISTÄJÄ”

Itä-Suomen yliopisto

7.10.2015

*Hilkka Heinonen*

### Sisältö

Johdanto.....	2
1 Tärkeimmät ympäristöpäätöksentekoon osallistuvat viranomaiset .....	3
1.1 Viranomaisten tehtäväkenttiä.....	3
1.2 Viranomaistoimintojen päällekkäisyyttä .....	6
2 Biotalous toimijan kannalta merkityksellisiä viranomaismenettelyitä.....	7
2.1 Toimintaluvat ja rekisteröinnit ympäristö- ja terveysvaikutusten rajoittamiseksi ja valvonnan mahdollistamiseksi .....	7
2.1.1 Kaavoitus, YVA-menettely, luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut rakentamisluvat .....	8
2.1.2 Toimintaluvat .....	9
2.1.3 Laitoshyväksynnät .....	9
2.1.4 Aloittamisilmoitukset ja rekistereihin hyväksymiset.....	10
2.2 Raportointimenettelyt .....	12
2.2.1 Vuosi-ilmoitukset .....	12
2.2.2 Ilmoitukset kertaluontoisesta tapahtumasta .....	13
3 Konkreettisia viranomaiskoordinaation puutteesta aiheutuvia ongelmia ja ratkaisuesityksiä ...	13
3.1 Ympäristöterveydenhuolto esimerkkinä viranomaisorganisaation hajanaisuudesta.....	14
3.2 Tulkintojen kirjavuus jätteen määrityksessä.....	14
3.3 Yhden luukun periaatteesta ympäristöluvituksessa.....	16
3.4 Eri lupakäsittelyiden koordinoimattomuus ja Tarastin ryhmän esittämät toimenpiteet koordinaation kehittämiseksi .....	17
3.5 Rekisterien ja tietojärjestelmien erillisuus ja niiden yhdistäminen.....	18
4 Reunaehdot viranomaistoimintojen kehittämiseksi .....	19
4.1 Selkeyttä yhteen kietoutuneisiin kokonaisuuksiin .....	19
4.2 Kohti parempaa viranomaiskoordinaatiota .....	21
5 Johtopäätökset.....	22
6 Lähteitä ja lisäluettavaa .....	24
Lakeja ja asetuksia .....	25
Lyhenteitä .....	27

## Johdanto

Tässä taustaraportissa luodaan yleiskatsaus ympäristölainsäädännön edellyttämiin toiminnanharjoittajan kannalta oleellisiin viranomaismenettelyihin. Toiminnanharjoittajan kannalta hankalin tilanne on silloin, kun yritys tarvitsee monien eri viranomaisten lupia ja hyväksyntöjä ja sillä on raportointivelvollisuuksia eri viranomaisille. Viranomaisten tulkinnat säännöksistä voivat vaihdella ja tämä voi tuoda ennakoimattomia ongelmia yrityksen toimintaan. Eri menettelyt saattavat vaikuttaa myös toiminnanharjoittajan avustus-, tuki-, ja investointirahoituksen haku- ja saantimahdollisuuksiin. Rahoitusmahdollisuuksien ehtoina voi olla hyväksyty lupa, viranomaiselta saatu pätevyystodistus, tiettyjen turvallisuus-, ympäristö- tai muiden velvoitteiden täytyminen rakennushankkeessa jne. (Rahoittavia viranomaisia ovat mm. Teknologian tutkimuskeskus VTT, maaseutuvirasto Mavi ja innovaatorahoituskeskus Tekes). Raportissa käsitellään lähinnä pieneltä ja keskisuurelta yritystoiminnalta vaadittavia menettelyitä, koska suurten toimijoiden määrä on vähäinen ja koska niillä on omat kanavansa vaikuttaa lainsäädäntöön ja päätöksentekoon.

Raportin aiheen rajaus on ongelmallinen, sillä ympäristölainsäädäntönä pidettävää säädös-kokonaisuutta ei voida yksiselitteisesti rajata (raporttia varten analysoitu lainsäädäntö on luetteloitu raportin lopussa). Myös se, mitä pidetään merkityksellisinä viranomaismenettelyinä, sekä se, minkä viranomaisten katsotaan tekevän ympäristöllisiä päätöksiä, aiheuttavat rajaamishaasteita. Lisäksi biotaloustoimijaksi itsensä katsovia toiminnanharjoittajia toimii hyvin erilaisilla sektoreilla puuntuotannosta ja puun teollisesta jatkojalostuksesta aina metsästä hyvinvointia etsiviin hoivayrityksiin tai perinteisten elintarvikkeiden peltotuotannosta jalostettujen uusielintarvikkeiden tuotantoon. Myös bioenergiaa tuottavat ja hyödyntävät toimijat sekä orgaanisten jäteliitteiden uusiokäyttäjät voidaan katsoa biotalouden toimijoiksi.

Tässä raportissa analysoidaan niitä viranomaismenettelyitä, jotka kohdistuvat *suoraan toiminnanharjoittajiin* (luvat, henkilöstön osaamisvaatimukset, raportoinnit) ja ovat viranomaisten lakisääteisiä tehtäviä. Sen sijaan menettelyitä, jotka kohdistuvat *valvoviin tahoihin*, ei nyt käsitellä. Jälkimmäisilläkin menettelyillä on merkitystä toiminnanharjoittajien kannalta, koska näiden mittauksia suorittavien ja valvovien tahojen pätevyys vaikuttaa suoraan toiminnanharjoittajille asetettaviin vaatimuksiin ja kilpailumahdollisuuksiin markkinoilla. Erilaisista akkreditoinneista, sertifioinneista ja muista hyväksymismenettelyistä on muodostunut itsessään monimutkaisen sääntelyverkosto. Ylimpänä toimijana tällä alalla on turvallisuus- ja kemikaaliviraston yhteydessä oleva Suomen kansallisena akkreditointielimenä toimiva FINAS-akkreditointipalvelu. FINAS toimii itsenäisesti ja puolueettomasti suhteessa samaan organisaatioon kuuluviin muihin toimijoihin, asiakkaisiin sekä muihin sidosryhmiin. FINASin tarjoamat palvelut ovat julkisia, ja ne ovat tasapuolisesti kaikkien niitä tarvitsevien saatavilla. Akkreditoinnissa noudatettavien periaatteiden ja akkreditoinnin toteutuksen puolueettomuus varmistetaan yhteistyöllä sidosryhmiä edustavan, valtioneuvoston asettaman VANK-P:n kanssa (Vaatimustenmukaisuuden arviointiasiain neuvottelukunta, Pätevyyden toteamistoimen jaosto).<sup>1</sup>

Tältä raportilta toivotaan konkreettisia parannusehdotuksia viranomaistyön koordinointiin. Koska biotalouteen voidaan katsoa kuuluvan hyvin moninainen kirjo erilaisia toimintoja ja koska biotalous itsessään ei vielä ole täysin vakiintunut merkitykseltään,<sup>2</sup> ei tässä yhteydessä voida paneutua

<sup>1</sup> [www.finas.fi/](http://www.finas.fi/).

<sup>2</sup> ks. esim. *Similän* blogi 20.5.2015. <http://www.biotalous.fi/biotalous-innovaatiot-ja-politiikka-havainnot-ja-saantelysta/>.

yksityiskohtaisesti eri toimintasektorien ongelmiin, etenkin kun kysely- ja haastatteluaineistossa ei tullut esiin yksilöityjä ongelmatapauksia. Ehdotuksissa on pyritty konkreettisuuteen, vaikka yksityiskohtaisia lainsäädäntöehdotuksia tai vastaavia ei ole mahdollista tehdä annettujen resurssien puitteissa. Lainsäädäntöanalyysin lähtökohdaksi on otettu projektin kyselytutkimuksessa viranomaistahoilta saatu kommentti, jonka mukaan

*”Biotalousalan koordinaatio puuttuu, palasteltu mm näiden kesken: ELY, AVI, SMK, Motiva, Tukes, SESKO, Evira, SYKE, Mavi, VTT ja LUKE. Jokainen laatii omia ohjelmiaan ja sääntelyjä, pitäisi olla selkeämpi biotalouden kehittämisen suunta ja ohjata em. toimijoita.”*

## **1 Tärkeimmät ympäristöpäätöksentekoon osallistuvat viranomaiset**

### **1.1 Viranomaisten tehtäväkenttiä**

Suoraan yritysten toimintaan vaikuttavista ympäristöalan keskusviranomaisista tärkeimmät ovat Tukes, Evira, Valvira, SYKE ja Energiavirasto sekä aluehallintotasolla AVI ja ELY-keskukset. Viranomaisia ohjaavat ministeriöt MMM, STM, TEM, YM yhdessä tai erikseen. Lisäksi kuntatasolla vaikuttavat itsenäisinä viranomaisina kunnan rakennusvalvonta, ympäristöterveydenhuolto ja ympäristönsuojeluviranomainen.

#### **Tukes**

Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta annetun lain (1261/2010) mukaan Tukesin toimialana on ehkäistä henkilö-, omaisuus- ja ympäristövahinkoja sekä terveys- ja ympäristöhaittoja ja varmistaa vaatimusten mukaisten tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta. Tukesin tehtävänä on valvoa ja edistää 1) tuotteisiin, palveluihin ja tuotantojärjestelmiin liittyvää teknistä turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta; 2) kuluttajaturvallisuutta; 3) kemikaaliturvallisuutta; 4) kasvinsuojelua-aineiden turvallisuutta ja laatua. Tukes vastaa malminetsintään ja kaivostoimintaan liittyvistä viranomaistehtävistä.

Tukesin yleishallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). TEM, liikenne- ja viestintäministeriö (LVM), maa- ja metsätalousministeriö (MMM), sisäministeriö (SM), sosiaali- ja terveysministeriö (STM) sekä ympäristöministeriö (YM) ohjaavat Tukesia yhteistoiminnassa kukin omalla toimialallaan.<sup>3</sup>

Tukes on laatinut 2.3.2015 päivätyn selvityksen työ- ja elinkeinoministeriölle, jossa se esittää toimenpiteitä lupa- ja ilmoitusvelvollisuuksiin liittyvien säädösten purkamiseksi ja keventämiseksi. Selvityksessä on käyty kohta kohdalta läpi noin 30 Tukesin toimialaan kuuluvaa lupa- ja ilmoitusmenettelyä, joista on löytynyt 16 kohdan mittainen keventämisehdotus.<sup>4</sup>

#### **Evira**

Eviran toimialaan kuuluvat elintarvikkeiden ja maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuuden ja laadun, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kasvinterveyden valvonta ja tutkimus. Virasto kuuluu maa- ja metsätalousministeriön toimialaan.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> www.tukes.fi.

<sup>4</sup> Tukes: 2.3.2015 päivätty selvitys työ- ja elinkeinoministeriölle

<sup>5</sup> www.evira.fi.

Eviran tehtävänä ovat toimialansa 1) toimeenpanotehtävien johtaminen, kehittäminen ja ohjaaminen; 2) valvonta ja riskinhallinta; 3) riskinarviointi ja tieteellinen tutkimus sekä muut tutkimukset ja selvitykset; 4) vertailulaboratoriotointi; 5) viestintä ja neuvonta; 6) koulutus; sekä 7) kansainvälinen yhteistyö. (Laki elintarviketurvallisuusvirastosta 25/2006).

Elintarviketurvallisuuden ohella Eviralla on merkittävä rooli lannoitevalmistelain ja eläimistä saatavien sivutuotteiden valvonnassa. Myös tuotantoeläinten terveys ja hyvinvointi kuuluvat Eviran tehtäväkenttään. Evira vastaa lannoitevalmistelain valvonnasta ja valvonnan järjestämisestä. Evira käyttää valvonnassa apunaan ELY-keskuksia ja lannoitevalmisteiden maahantuontia ja maastavientiä valvoo Eviran ohella Tulli (Lannoitevalmistelaki 17 §, valvontaviranomaiset). Sivutuotelain nojalla Eviran tehtävänä on mm. valvoa hyväksymiään ja rekisteröimiään sivutuotealan toimijoita ja laitoksia sekä hyväksymiään laboratorioita (Laki eläimistä saatavista sivutuotteista (517/2015), 43 §).

### **Valvira**

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskusvirasto, joka edistää ohjauksen ja valvonnan keinoin oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä elinympäristön ja väestön terveysriskien hallintaa. (Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta 669/2008).

Pääosa Valviran tehtävistä liittyy suoraan ihmisten sosiaali- ja terveyshuoltoon ja ympäristöalalta sille kuuluu vain terveydensuojelulaissa (763/1994) ja geenitekniikkalaissa (377/1995) määriteltyjä tehtäviä. Terveydensuojelun tarkoituksena on ylläpitää ja edistää väestön terveyttä sekä ennaltaehkäistä, vähentää ja poistaa sellaisia tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa vaaraa tai haittaa ihmisten terveydelle ja elinympäristölle. Valvira valvoo ympäristöterveydenhuollon toiminnan asianmukaisuutta ja ohjaa aluehallintovirastoja tavoitteena yhdenmukaiset lupa-, ohjaus- ja valvontakäytännöt koko maassa. Valvontakäytäntöjen yhtenäistämiseksi Valvira laatii useampi vuotisen, valtakunnallisen terveydensuojelun valvontaohjelman yhteistyössä muiden terveysvalvontaa ohjaavien virastojen (Tukes ja Evira) kanssa. Kuntien terveydensuojeluviranomaisten valvontatyön helpottamiseksi Valvirassa on myös laadittu terveydensuojelun valvontaohjeisto.

Väestön terveyttä suojellaan muun muassa valvomalla ja tutkimalla talous- ja uimaveden, asumisen, yhteisten oleskelutilojen ja jätteiden aiheuttamia terveydellisiä haittavaikutuksia sekä vaikuttamalla alueiden käyttöön terveystaittoja ehkäisevästi.<sup>6</sup>

### **SYKE**

Suomen ympäristökeskus on valtion tutkimus- ja asiantuntijalaitos, joka tarjoaa yhteiskunnan kestävä kehityksen kannalta tarpeellista tietoa, osaamista ja palvelua. SYKE on osa valtion ympäristöhallintoa, ja se toimii pääosin ympäristöministeriön, mutta vesivaroihin liittyen maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa.<sup>7</sup>

Yleisten tehtävien lisäksi SYKE:lle on määrätty viranomaistehtäviä mm. ympäristönsuojelulaissa ja kemikaalilaissa. YSL:n 21 §:n mukaan SYKE toimii otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun ns. otsoniasetuksen sekä fluoratuista kasvihuonekaasuista annetun ns. F-kaasusetuksen mukaisena toimivaltaisena viranomaisena. Kemikaalilain mukaan SYKE valvoo mm. POP- ja PIC-asetusten

<sup>6</sup> [www.valvira.fi](http://www.valvira.fi).

<sup>7</sup> [www.syke.fi](http://www.syke.fi).

sekä Rotterdamin yleissopimuksen (SopS 107/2004) noudattamista. SYKE:n tehtävänä on myös kansainvälisten jätesiirotulupien käsittely ja päätösten tekeminen sekä jätesiirotujen tarkastukset yhteistyössä mm. tullin, poliisin ja alueviranomaisten kanssa. Lisäksi SYKE:n tehtävänä on luonnonsuojelulain 44 §:n mukaisten uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevien lupien käsittely ja todistusten myöntäminen (esim. perhojen kauppa, karhun osien kauppa).

SYKE myös ylläpitää ja kehittää parhaan käyttökelpoisen tekniikan tiedonvaihtoa, seuraa parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymistä ja tiedottaa siitä (mm. pienten jätevedenkäsittelyjärjestelmien testauspalvelut).

SYKE:n ja Luken vireillä ollut yhdistämishanke on ainakin toistaiseksi peruttu.<sup>8</sup> (Tiilikainen)

### **Energiavirasto**

TEM:n alaiselle Energiavirastolle on keskitetty suuri joukko energiamarkkinoita, päästökauppaa, energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistämistä sisältäviä tehtäviä. (Laki Energiavirastosta 870/2013). Sen tehtäväkenttä laajentui viimeksi 2014, kun alusta lukien kun sille siirrettiin tiettyjä energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistämistehtäviä.<sup>9</sup> Energiavirasto osallistuu energiatehokkuussopimusten valmisteleamiseen, kehittämiseen ja toimeenpanoon. Sille kuuluu tuotteiden ekologisen suunnittelun ja energiamerkintöjen tuoteryhmäkohtaisten asioiden valmistelu ja hallinnointi ja se vastaa EU:n energiainfrastruktuuriin liittyviä investointihankkeita varten säädetystä tietojen keräämisestä ja ilmoittamisesta Euroopan komissiolle. Energiavirasto toimii lisäksi kansallisen energiapolitiikan tavoitteiden edistämiseksi, seuraa toimialansa kansallista ja kansainvälistä kehitystä, tekee aloitteita toimialaansa liittyvän lainsäädännön kehittämiseksi, antaa toimialaansa liittyviä lausuntoja sekä avustaa työ- ja elinkeinoministeriötä toimialaansa liittyvien asioiden valmistelussa.<sup>10</sup>

Energia-alalla on siis edetty pitkälle yhden luukun periaatteen toteuttamisessa. Koordinaation tarvetta onkin lähinnä energia-alan ja muun ympäristöalan lainsäädännössä ja viranomaiskäytännöissä.

### **AVI**

Suomi on jaettu kuuteen aluehallintoviraston alueeseen. AVI:n merkittävin toiminta liittyy ympäristö- ja vesilupien käsittelyyn. Ympäristöluvan tarvitsevat muun muassa useat teollisuuslaitokset ja jätehuoltotoiminnot, turvetuotanto, kaivostoiminta, eläinsuojat ja kalankasvatus. AVI käsittelee vesilain mukaisten vesitaloushankkeiden lupahakemukset sekä eräitä vesilain mukaisia korvaus- ja hallintopakkoasioita. Vesistön pilaamisasiat käsitellään ympäristönsuojelulain nojalla. Jos lupa tarvitaan sekä vesilain että ympäristönsuojelulain mukaan, luvan myöntää AVI.

AVI ohjaa ympäristöterveydenhuollon kunnallisten valvontaviranomaisten toimintaa, arvioi ympäristöterveydenhuollon järjestämistä kunnissa sekä valvoo sen toteuttamista. Ohjauksella tuetaan kunnallisten valvontaviranomaisten osaamista antamalla tulkinta-apua ympäristöterveydenhuollon lakien noudattamisessa, järjestämällä työkokouksia ja koulutuksia sekä erillisiä ohjauksikäyntejä ja auditointeja valvontayksiköihin. AVI:ssa ympäristöterveydenhuollon valvontaa tekevät ympäristöterveydenhuollon ylitarkastajat ja eläinlääkärit.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Ympäristöministeri *Tiilikainen*, kesä 2015.

<sup>9</sup> Vuonna 1995 perustetussa uudessa viranomaisessa, Sähkömarkkinakeskuksessa oli kuusi viranhaltijaa, vuoden 2015 puolivälissä henkilöstön määrä oli 70. <http://www.energiavirasto.fi/historia>.

<sup>10</sup> <https://www.energiavirasto.fi>.

<sup>11</sup> [www.avi.fi](http://www.avi.fi).

## **ELY-keskukset**

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, joita on tällä hetkellä 15 kpl, edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueillaan. ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle.<sup>12</sup>

ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella hoidetaan ympäristönsuojeluun, alueiden käyttöön, rakentamisen ohjaukseen, kulttuuriympäristön hoitoon, luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestäväan käyttöön sekä vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyviä tehtäviä. Lisäksi ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen tehtävänä on valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityis-oikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009, 3 § 1 mom 9 kohta ja 2 mom 3 kohta).

## **Kunnat**

Kunnan viranomaisista erityisesti rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu ja terveysvalvonta osallistuvat ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Tämän lisäksi kunnan kaavoittaja ratkaisee monia toiminnanharjoittajan kannalta keskeisiä sijoittumiseen liittyviä kysymyksiä jo ennakkoon oikeusvaikutteisten kaavojen avulla.

Ympäristönsuojeluviranomainen myöntää ympäristölupia ja voi antaa yksittäisiä toimintoja koskevia määräyksiä. Se myös valvoo ympäristönsuojelu- ja vesilain noudattamista kuntansa alueella. Ympäristönsuojeluviranomaistehtävät hoidetaan joko yksittäisissä kunnissa tai kuntien yhteistyönä.

Ympäristöterveydenhuollon käytännön valvonnasta päävastuu on kunnilla. Valvontaviranomaisena toimii kunnissa monijäseninen toimielin kuten esim. lautakunta. Käytännön valvontaa hoitavat mm. eläinlääkärit, terveystarkastajat sekä terveys- ja ympäristöinsinöörit, joille lautakunta on delegoinut osittain päätösvaltaansa. Lainsäädäntö edellyttää kunnilta riittäviä valvontaresursseja ja valvontaa hoidetaankin yleensä yksittäistä kuntaa suuremmissa ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköissä. Ne laativat toiminnastaan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelman ja valvontaa tehdään lisäksi valvontayksiköihin tehtyjen yhteydenottojen perusteella.

Kunnan ympäristöviranomaisten toiminnan kehittämistä koskeva valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaan selvitys- ja tutkimustoimintaan liittyvä hanke ”Kustannustehokasta ympäristön- ja terveydensuojelua sekä laadukkaan rakentamisen palveluja yhdeltä luukulta lähellä kuntalaisia – miten hajanainen hallinto yhdistetään” on parhaillaan meneillään Kuntaliiton ja Tampereen yliopiston yhteistyönä.

## **1.2 Viranomaistoimintojen päällekkäisyyttä**

Kuten edellä olevasta viranomaisten toimialoja ja tehtäviä koskevasta listauksesta käy ilmi, useissa tapauksissa yhtä ja samaa asiaa joudutaan käsittelemään useassa eri viranomaisessa, asiaa

---

<sup>12</sup> www.ely-keskus.fi.

käsitellään eri näkökulmista ja erilaisilla painotuksilla. Lopputuloksena voi olla toiminnanharjoittajan kannalta ristiriitaisia velvoitteita, monimutkaisia selvityksiä tai ongelmia lupien saannissa. Tällaisiin kysymyksiin parempi koordinaatio voisi tuoda parannusta.

Edellä kuvattujen keskusvirastojen lisäksi monet asiat päätetään joko valtion aluehallinnossa (käytännössä aluehallintovirastossa tai ELY-keskuksessa) tai kunnan viranomaisessa. Tämä tuo edelleen lisähaasteita muun muassa toisaalta tulkintojen yhdenmukaistamiselle ja toisaalta alueellisten erojen huomion ottamiselle päätöksissä.

*Kuriositeettina viranomaisvalvonnan hajautuneisuudesta voidaan mainita otsoniasetuksen ja F-kaasuasetuksen valvonta. Asetusten mukaisena toimivaltaisena viranomaisena toimii Suomen ympäristökeskus. Yritysten ja asentajien pätevyysrekistereitä ylläpitää Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Valtioneuvoston asetuksen 452/2009 valvovia viranomaisia ovat ympäristönsuojelulain 23 §:n ja 24 §:n mukaisesti ELY-keskukset, kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset sekä terveydensuojeluviranomaiset, kulutustavaroiden ja kuluttajapalveluiden valvontaviranomaiset ja elintarvikevalvonta-viranomaiset. Viranomaiset valvovat asetuksen noudattamista omilla toimialoillaan muun valvontatyön ohessa.*

**Ympäristöterveydenhuollon sektori** on yksi merkittävistä biotalouden toimintoihin vaikuttavista sääntelykokonaisuuksista. Se ei ole muodostunut koherentiksi kokonaisuudeksi, vaan toimii edelleen kolmen eri ministeriön (MMM, STM, TEM) ja kolmen keskusviraston (Evira, Valvira ja Tukes) alaisuudessa. Kuten valtionalouden tarkastusraportissa vuodelta 2014 todetaan, mikään organisaatio ei johda selkeästi ja yleisesti tunnustetusti ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta. Resurssien ja toiminnan suuntaamisessa vastakkain ovat eri tehtäväalueet, jotka kilpailevat samoista resursseista. Suurimman osan ympäristöterveydenhuoltoon käytetyistä kokonaisresursseista vievät eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta sekä elintarvikevalvonta. Tämän vuoksi maa- ja metsätalousministeriön asema on vahva. STM:n roolia puolestaan vahvistaa sen edustajan toimiminen YTH-ryhmän puheenjohtajana. YTH-ryhmä on virallinen yhteistyö-ryhmä terveydensuojelun toiminnan koordinoimiseksi. Se koostuu STM:n, MMM:n, TEM:n, Eviran, Valviran ja Tukesin sekä myös Kuntaliiton ja aluehallintovirastojen edustajista.<sup>13</sup>

## **2 Biotalous toimijan kannalta merkityksellisiä viranomaismenettelyitä**

### **2.1 Toimintaluvat ja rekisteröinnit ympäristö- ja terveystuotteiden rajoittamiseksi ja valvonnan mahdollistamiseksi**

Tähän lukuun on kerätty menettelyitä, joita toiminnanharjoittajan on käytävä läpi, ennen kuin toiminta voidaan konkreettisesti käynnistää. Hankkeen laajuudesta, monipuolisuudesta ja innovatiivisuudesta riippuen menettelyihin voi kulua aikaa useita vuosia. Lisäksi, jos hanke aiheuttaa ristiriitoja ympäristössään, on varauduttava myös ehkä useidenkin oikeusprosessien läpi viemiseen.

<sup>13</sup> Nurminen ym.: Valtionalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 7/2014: Tuloksellisuustarkastuskertomus, Ympäristöterveydenhuolto, s.26.

### 2.1.1 Kaavoitus, YVA-menettely, luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut rakentamisluvat

Uuden toiminnan sijoittamisessa ensimmäisenä kysymyksenä nousee esiin tulevan sijoituspaikan kaavoitustilanne ja mahdolliset rajoittavat kaavamääräykset, hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tarve sekä lähiympäristön luonnonsuojelulliset arvot.

**Kaavoituksen** vastuuviranomainen on kunta. Kaavoitus poikkeaa muista menettelyistä sikäli, että kunnalla on harkintavalta siitä, mitä toimintoja se sallii tai ei salli alueillaan. Kaavamääräyksissä tulee ottaa huomioon ympäristövaikutuksia aiheuttavien toimintojen päästövaikutukset ja mahdolliset onnettomuustilanteet sekä erityisesti suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavien toimintojen varo-alueet.

**Luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut** myöntää pääsääntöisesti ELY-keskus. Poikkeuksia voidaan myöntää luontotyyppin muuttamiskiellosta, erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan heikentämiskiellosta, lajien rauhoitussäännöksistä, luontodirektiivin liitteen IV(a) lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellosta sekä luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräyksistä. Yksityismaille perustettujen alueiden asiat käsittelee ELY-keskus, valtion omistamia luonnonsuojelualueita koskevat luvat haetaan yleensä metsähallitukselta tai LUKE:lta (aikaisemmin metsäntutkimuslaitokselta). Lisäksi luonnonsuojelulaissa on **ilmoitusvelvollisuus Natura 2000-alueita merkittävästi heikentävästä toimenpiteestä**. Myös tämän ilmoituksen käsittelee ELY-keskus.

Laajojen hankkeiden on käytävä läpi **YVA-menettely**, jossa yhteysviranomaisena toimii alueellinen ELY-keskus. Luonnonsuojelulain mukainen Natura 2000-arviointi voidaan suorittaa YVA-menettelyn osana. Luvasta on käytävä ilmi, miten ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukainen arviointi on otettu huomioon.

Miltei kaikki uudet toiminnat tarvitsevat yhden tai useamman **rakennusluvan**. Rakennuslupa puolestaan on kytköksissä alueen muuhun suunniteltuun käyttöön eli kaavoitukseen. Ennen rakennusluvan hakemista saatetaan edellyttää myös suunnittelutarveratkaisua tai poikkeuspäätöstä. Kaavoitus ja rakennuslupien myöntäminen ovat kunnan vastuulla. Rakentamista säätelee maankäyttö- ja rakennuslaki ja -asetus (MRL 132/1999, MRA 895/1999). Lisäksi rakentamisesta annetaan tarkempia määräyksiä valtioneuvoston ja ministeriöiden asetuksilla sekä kunnan rakennusjärjestyksellä, jollainen on oltava jokaisessa kunnassa. Rakentamista ohjaava kaava voi olla oikeusvaikutteinen yleiskaava tai asemakaava, joka voidaan laatia myös ranta-alueita varten. Myös voimassa oleva maakuntakaava tai seutukaava voi ohjata rakentamista. Kaavoittamattomia rantoja koskevat maankäyttö- ja rakennuslain ranta-alueita koskevat erityiset säännökset.

Rakennuslakiin ja sen nojalla viime vuosina annettuihin asetuksiin sisältyy myös entistä täsmällisempiä määräyksiä vaativien rakennuskohteiden suunnittelusta ja rakentamisesta (esimerkiksi YMA rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (216/2015), VNA rakentamisen suunnittelutehtävien vaativuusluokkien määräytymisestä (214/2015), YMA kantavista rakenteista (477/2014) ja YMA pohjarakenteista (465/2014)). Usein juuri tuotantotoimintaan liittyviin rakennuksiin saattaa liittyä erikoisratkaisuja, jotka vaativat entistä erikoistuneempaa asiantuntemusta sekä rakennuttajalta että valvovalta viranomaiselta.

Eräissä tapauksissa **rakentamisluvan** myöntää jokin muu asiantuntijaviranomainen. Esimerkiksi vaarallisen kemikaalin tuotantolaitoksen ulkopuolelle ulottuvan siirtoputkiston turvallisuusvaatimuksia valvoo Tukes ja putkisto vaatii sen myöntämän rakentamisluvan (Laki vaarallisten



kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005), Kemik TurvL 37 §). Myös maakaasun varastoinnille vaaditaan rakentamislupa, jos varastoitavan maakaasun määrä on vähintään 5 tonnia. Lupaa on haettava ennen yksityiskohtaisten toteutusratkaisujen tekemistä hyvissä ajoin ennen varaston rakennustöiden aloittamista. Tällaistenkin lupien edellytyksenä on, että kyseiset toiminnot on hyväksytty kaavassa tai etteivät toiminnot aiheuta tarpeetonta haittaa kaavoitukselle.

## 2.1.2 Toimintaluvat

Tiettyjä toimintoja ei voida aloittaa ennen kuin tarvittava lupa tai luvat on saatu. Tällaisia lupia ovat ympäristö- ja/tai vesilupa, maa-aineslupa, kemikaalilupa ja kaivoslupa. Esimerkiksi kaivostoiminta saattaa tarvita kaikki nämä luvat. Toimintalupien käsittely on hajautunut paitsi valtion keskus- ja aluehallintoon myös kuntien ympäristöviranomaisille.

**Ympäristölupa** on ns. pilaamislupa, jossa määritellään sallitut ympäristöön johdettavat päästöt. Ympäristölupia käsittelevät kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ja aluehallintovirasto. Lupavelvollisuus ja viranomaisten toimivaltajakoko on määritelty ympäristösuojelulaisissa.

AVI käsittelee pääosan **vesitaloushankkeiden tarvitsemista luvista**. Vain tietyt ojitusasiat ja eräät pienet vesilain mukaiset hakemusasiat päätetään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa. AVI:ssa käsiteltäviä vesitaloushankkeita ovat esimerkiksi sillan rakentaminen yleisen vesikulkuväylän yli, vesijohdon, viemärin ja kaapelin rakentaminen yleisen vesikulkuväylän ali, vesivoiman hyödyntäminen, kulkuväylät ja muut vesiliikennealueet, uiton toimipaikka, tietyt ojitusta koskevat asiat, padon rakentaminen ja vesistön säännöstely, veden ottaminen ja vesialueen ruoppaus ja täyttö. Mikäli hanke tarvitsee sekä ympäristö- että vesiluvan, se käsitellään aina AVI:ssa.

**Maa-ainesluvan** käsittelee kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Kuitenkin, jos hanke tarvitsee myös ympäristöluvan, määräytyy lupaviranomainen ympäristönsuojelulain perusteella (AVI tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen).

**Vaarallisen kemikaalin laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia** sekä räjähteiden valmistusta ja varastointia saa harjoittaa vain Turvallisuus- ja kemikaaliviraston luvalla.<sup>14</sup> Lupahakemuksessa on esitettävä tiedot ja selvitykset suunnitellusta toiminnasta ja turvallisuusjärjestelyistä. Lupamenettelystä säädetään tarkemmin maakaasun käsittelyn turvallisuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (551/2009). Näihin lupiin voidaan liittää turvallisuusvaatimusten täyttämiseksi tarpeellisia ehtoja. Yhtenä mahdollisuutena kemikaaliluvan ja ympäristöluvan rajapinnan selkiyttämiseksi on esitetty että kemikaalien varastointiin liittyvät määräykset voitaisiin poistaa ympäristöluvasta, jos laitoksella on myös kemikaaliturvallisuuslupa.

Tukes käsittelee myös **kaivosluvat**.

## 2.1.3 Laitoshyväksynät

<sup>14</sup> KemikTurvL (390/2005), 23, 58, 58a, 58b §, Valtioneuvoston asetus räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta (819/2015).

Tietyiltä elintarvikkeita käsitteleviltä toiminnoilta ja toisaalta lannoitevalmisteita valmistelevilta ja käsitteleviltä toiminnoilta voidaan vaatia laitoshyväksyntä ennen toiminnan aloittamista.

Erityisesti elintarvikelain mukaisten valvontaviranomaisten tehtävät ovat hajaantuneet lukuisille viranomaisille. **Elintarvikehuoneiston** osalta hyväksyvä valvontaviranomainen riippuu laitoksen tyypistä. Se on teurastamoiden ja niiden yhteydessä olevien liha- ja kala-alan elintarvikehuoneistojen osalta elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), alkoholilain (1143/1994) 5 ja 35 §:n mukaisten valmistus- ja varastopaikkojen osalta sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (Valvira), poroteurastamoiden sekä alkoholilain 13 §:ssä ja 14 §:n 2 momentissa tarkoitettujen alkoholijuomamyymälöiden osalta aluehallintovirasto sekä muiden laitoshyväksyntää vaativien elintarvikehuoneistojen osalta kunnan elintarvikevalvontaviranomainen (Elintarvikelaki 23/2006, 13 §).

**Lannoitevalmisteita** tai niiden raaka-aineita valmistavan, teknisesti käsittelevän tai varastoivan toiminnanharjoittajan on oltava Eviran hyväksymä ennen kuin se aloittaa toimintansa (Lannoitevalmistelaki 14 §). Lisäksi orgaanisten eläinperäisten lannoitevalmisteiden valmistusta ja käsittelyä harjoittavien laitosten hyväksymisestä säädetään MMM:n asetuksessa eläinperäisten sivutuotteiden käsittelystä biokaasu- ja kompostointilaitoksissa sekä lannan käsittelystä teknisissä laitoksissa (195/2004) sekä EU:n sivutuoteasetuksen 15 ja 20 artiklassa. Hyväksyntää ei edellytetä laitoksilta, jos tuote sijoitetaan hyväksytylle kaatopaikalle tai poltetaan hyväksytyssä polttolaitoksessa eikä maataloilta, jotka tuottavat sivutuoteasetuksen mukaista käsittelemätöntä lantaa kunnes Euroopan yhteisön säännöksiin toisin määrätään. Eviran on annettava hyväksytyille laitoksille hyväksyntäkoodi (FIN ja numero) sekä pidettävä luettelo hyväksymistään laitoksista (MMMA 195/2004, 4 §).

Sen lisäksi, mitä vaarallisten kemikaalien laajamittaisesta teollisen käsittelyn lupavelvollisuudesta säädetään, varastoalueella, jolla toimii kaksi tai useampi vaarallisten kemikaalien laajamittaista varastointia harjoittavaa toiminnanharjoittajaa, tulee Tukesilta hakea **alueen vahvistamista vaarallisen kemikaalin varastoalueeksi** (KemikTurvL 33 §). Varastoalueeksi vahvistamista koskevassa päätöksessä voidaan asettaa varastoalueen turvallisuuden kannalta tarpeellisia ehtoja.

## 2.1.4 Aloittamisilmoitukset ja rekistereihin hyväksymiset

Tiettyjä toimintoja ei voida aloittaa, ennen kuin toiminnasta on tehty viranomaiselle aloittamisilmoitus tai yrityksen toiminta on hyväksytty viranomaisten rekisteriin.

- a. **Ympäristönsuojelulain** mukainen **rekisteröinti** on luonteeltaan kirjaamistoimenpide, jossa ei tehdä hallinnollista päätöstä eikä anneta määräyksiä. Rekisteröitäviä toimintoja ovat suurin osa polttoaineteholtaan alle 50 MW:n energiantuotantolaitoksista, nestemäisten polttoaineiden jakeluasemista ja asfalttiasemista (YSL 116 §). Myös kemialliset pesulat ja orgaanisia liuottimia käyttävät toiminnot (YSL:n liitteessä 2 mainitut) on rekisteröitävä. Rekisteröinti-ilmoitus tehdään kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle. Myös jätteiden hyödyntäminen taikka muiden kuin vaarallisten jätteiden syntypaikalla tapahtuva loppukäsittely voi tietyissä tapauksissa tapahtua rekisteröinnin perusteella (YSL 32 § 2 mom). Tämä ilmoitus tehdään puolestaan ELY-keskukselle. Mikäli toiminta sisältää sekä kunnalle että ELY-keskukselle ilmoitettavaa toimintaa, tehdään ilmoitus kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle.
- b. **Jätelain** mukaisia rekisteröintimenettelyitä ovat toiminnanharjoittajan hakemus toiminnan hyväksymisestä **jätehuoltorekisteriin** (ELY-keskukselle) sekä **tuottajarekisteriin** Yrityksen

jätelain mukainen tuottajavastuu edellyttää, että sen tulee kustannuksellaan järjestää maahantuomiensa tai valmistamiensa tuotteiden keräys, kierrätys ja muu jätehuolto. Yritys voi hoitaa tuottajavastuun velvoitteensa joko liittymällä tuottajayhteisöön tai tekemällä hakemus Pirkanmaan ELY-keskuksen tuottajarekisteriin.

- c. **Satamista**, jotka eivät ole ympäristölupavelvollisia, on esitettävä **jätehuoltosuunnitelma** kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tai ELY-keskukselle (Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009) 9 luku 4 §).
- d. Padon (koskee sekä vesistö-, kaivos- että jätepatoa) omistajan tulee toimittaa **patotietojärjestelmään** merkitsemistä varten patoviranomaiselle tarvittavat tiedot, jotka määritetään patoturvallisuuslaissa (494/2009) ja -asetuksessa (319/2010). Vesilain, ympäristönsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaista padon rakentamista ja käyttöä koskevaa viranomaispäätöstä tehtäessä on otettava huomioon patoturvallisuuslain säännökset. Hämeen ELY-keskus on erikoistunut vesistöpatoihin liittyviin valtakunnallisiin ja kansainvälisiin asiantuntija- ja kehittämistehtäviin ja Kainuun ELY-keskus vastaavasti jäte- ja kaivospatoihin. Se toimii kaivos- ja jätepatojen patoturvallisuusviranomaisena kaikkien ELY-keskusten toimialueilla. Lapin ELY-keskus toimii patoturvallisuusviranomaisena omalla toimialueellaan. Toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat maa- ja metsätalousministeriölle.
- e. **Terveydensuojelulain** 13 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on tehtävä **kirjallinen ilmoitus toiminnan aloittamisesta** kunnan terveydensuojeluviranomaiselle
- työtilasta, jonka käytöstä voi aiheutua terveyshaittaa, tai toiminnan sijoittamisesta asuinrakennukseen tai alueelle, jossa on asuinhuoneistoja,
  - julkisen huvi-, kokoontumis- tai majoitushuoneiston perustamisesta tai käyttöönotosta,
  - yleiseen käyttöön tarkoitetun saunan, uimahallin, uimarannan taikka uimalan tai kylpylän perustamisesta tai käyttöönotosta,
  - eläinten pitoon tarkoitetun rakennuksen tai aitauksen sijoittamisesta tai käyttöönotosta asemakaava-alueelle sekä
  - sellaisen muun huoneiston tai laitoksen perustamisesta tai käyttöönotosta, jonka hygieenisille olosuhteille on sen käyttäjämäärä tai toiminnan luonne huomioon ottaen asetettava erityisiä velvoitteita. Tällaisia ovat koulut ja oppilaitokset, päivä-, lasten- ja vanhainkodit, parturit, kampaamot ja kauneushoitolat sekä muut huoneistot, jossa harjoitetaan ihonkäsittelyä tai -hoitoa, kuntosalit ja muut liikuntatilat, joiden käyttöoikeutta ei ole rajoitettu, hautausmaat ja hautapaikat sekä muut vastaavat laitokset tai huoneistot, joissa harjoitetusta toiminnasta saattaa aiheutua käyttäjälle terveyshaittaa. (STM:n A eräistä terveydensuojelulaissa tarkoitetuista huoneistoista tai laitoksista sekä ilmoituksesta liikkuvasta ajoneuvosta tai laitteesta 167/2003).

Valvira on laatinut terveydensuojelulain 13 §:n mukaisen ilmoitusmenettelyn soveltamisohjeita ainakin sosiaalialan laitoksista ja huoneistoista.<sup>15</sup>

- f. **Elintarvikehuoneistosta**, joka ei vaadi hyväksyntää, on tehtävä **ilmoitus** kunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle hyvissä ajoin ennen toiminnan aloittamista. Elintarvikelain 13 §:ssä on 18 -kohtainen luettelo elintarvikehuoneistoista, jotka eivät vaadi hyväksyntää vaan joista riittää ilmoitus.

<sup>15</sup> Valviran oppaita 3/ 2007.

- g. **Lannoitevalmistelain** mukaan toiminnanharjoittajan on tehtävä Eviralle **kirjallinen ilmoitus** toiminnastaan, toiminnassaan tapahtuvista olennaisista muutoksista ja toimintansa lopettamisesta. Ilmoitus on tehtävä ennen ilmoitettavan toiminnan aloittamista ja siihen on liitettävä kuvaus toiminnan järjestämisestä. (Lannoitevalmistelaki 11 §).
- h. **Kemikaaliturvallisuuslain** 24 §:n mukaan vaarallisen kemikaalin **vähäistä teollista** käsittelyä ja varastointia harjoittavalla on **ilmoitusvelvollisuus**. Ilmoitus tulee tehdä pelastusviranomaiselle tai Tukesille, jos samalla toimipaikalla toimii useita toiminnanharjoittajia. Valvontaviranomainen tekee asiasta päätöksen, jossa voidaan asettaa toiminnalle tarpeellisia ehtoja säädettyjen turvallisuusvaatimusten täyttämiseksi (25 §). Pelastusviranomaisen on **tarkastettava** vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavan tuotantolaitoksen toimintatavat ja teknisen toteutuksen vaatimustenmukaisuus **ennen tuotantolaitoksen käyttöönottoa** (27a §). Tukes pitää rekisteriä kemikaaliturvallisuuslain soveltamisalaan kuuluvista valvontakohteista (130 §).
- i. Otsonikerrosta heikentäviä aineita ja fluorihilivetyjä käsittelevien **henkilöiden ja yritysten** on **rekisteröidyttävä** Tukesin ylläpitämiin kylmäalan rekistereihin (toiminnanharjoittaja-rekisteri ja asentajien pätevyysrekisteri).

Ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain ja elintarvikelain mukaiset rekisteröinnit ja ilmoitukset tehdään pääsääntöisesti kunnan viranomaisille. Sen sijaan jätelain, lannoitevalmistelain ja kemikaalilain mukaiset ilmoitukset tehdään ELY:lle, Eviralle, Tukesille tai pelastusviranomaiselle. Lisäksi rajanveto siitä, tarvitaanko toiminnalle lupa vai riittääkö ilmoitus, voi vaikuttaa siihen, mikä viranomainen asian käsittelee.

## 2.2 Raportointimenettelyt

Projektin kyselytutkimuksessa nostettiin ongelmana esiin se, että toiminnanharjoittaja joutuu raportoimaan samoja asioita useille eri viranomaisille. Ympäristönsuojelulain mukaiset raportoinnit on koottu yhteen ympäristönsuojelun tietojärjestelmän avulla, mutta lisäksi on olemassa lukuisa joukko muita raportointimenettelyitä. Esimerkiksi energia-alalla samoja tietoja on toimitettava ympäristöviranomaisille, tilastokeskukselle, energiavirastolle ja tullille.

### 2.2.1 Vuosi-ilmoitukset

Viranomaisten ylläpitämiin rekistereihin kerätään tietoja toiminnanharjoittajien vuosi-ilmoitusten perusteella. Toiminnanharjoittajalla saattaa olla lukuisia raportointivelvollisuuksia eri rekistereihin.

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tallennetaan muun muassa eri toimintojen vuosittaiset **seuranta- ja tarkkailutiedot**, tiedot laitosten **toiminnasta ja päästöistä** sekä luvanvaraisten toimintojen ympäristön seurantaa ja tarkkailua koskevista suunnitelmista. Lisäksi **jätelaissa, vesilaissa ja merenkulun ympäristönsuojelulaissa** säädetään tietojärjestelmään tallennettavista tiedoista. **Maa-ainelain** 23a § velvoittaa maa-aineluvan haltijan ilmoittamaan lupaviranomaiselle vuosittain otetun aineksen määrän ja laadun. SYKE kerää **fluorattujen kasvihuonekaasujen päästöjen** laskemiseen tarvittavat tiedot vuosittaista kansallista päästöinventaariota varten. Tietoa kerätään kyselykaavakkeilla (kylmäaineet, solumuovien paisutusaineet, aerosolien ponneaineet,

ajoneuvojen ilmastointilaitteet, sähkönjakelulaitteiden eristekaasut, erikoiskaasut, puolijohteiden valmistuksen kaasut ja sammutteet) maahantuojilta, valmistajilta urakoitsijoita ja huoltoliikkeiltä.

Lannoitevalmistelaisissa tarkoitetun toiminnanharjoittajan on ilmoitettava kerran vuodessa Eviralle tiedot **lannoitevalmisteiden valmistusmääristä ja tyyppi- ja kauppanimistä, lannoitevalmisteiden valmistukseen käytetyistä raaka-aineista ja niiden alkuperästä** sekä markkinoille saatetuista, maahantuotavista ja maasta vietävistä lannoitevalmisteista ja niiden määristä sekä tarvittaessa niiden käyttökohteista. Toiminnanharjoittajan on laadittava kirjallinen **suunnitelma omavalvonnasta** sekä toimitettava **omavalvontaraportti** vuosittain ja toimitettava se Eviralle. (Lannoitevalmistelaki 13 ja 15 §). Tukes pitää rekistereitä sille **kemikaaliturvallisuuslain** mukaan tehtävistä ilmoituksista, sekä biosidivalmisteisiin liittyvistä päätöksistä (KemikTurvL 17 §).

## 2.2.2 Ilmoitukset kertaluontoisesta tapahtumasta

**Ympäristönsuojelulain** (YSL luvut 12 ja 14) mukaan viranomaiselle on tehtävä ilmoitus tietyistä kertaluontoisista ympäristöhaittaa aiheuttavista toimenpiteistä. Tällaisia ovat

- a. jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa (ilmoitus ELY-keskukselle),
- b. tilapäinen melu ja tärinä (kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tai usean kunnan alueella toimittaessa ELY-keskukselle),
- c. koeluonteinen toiminta, esimerkiksi polttoaineen vaihtaminen, uusien korvaavien kemikaalien kokeilu tai jätteiden hyödyntäminen raaka-aineena (vastaavan pysyvän toiminnan toimivaltaiselle ympäristölupaviranomaiselle eli kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tai AVI:lle),
- d. poikkeukselliset tilanteet, kuten onnettomuus, tuotantohäiriö, laitteiston tai rakennelman purkaminen (toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle eli kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tai ELY-keskukselle) sekä
- e. pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistaminen (ELY-keskukselle, paitsi jos toimivalta on siirretty kunnalle kuten Helsingissä ja Turussa).

**Kemikaaliturvallisuuslain** 98 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on ilmoitettava viipymättä tuotantolaitoksessa sattuneesta vakavasta onnettomuudesta asianomaiselle valvontaviranomaiselle. Vastaavasti putkiston omistajan tai haltijan on ilmoitettava vaarallisen kemikaalin siirrossa tapahtuneesta vakavasta onnettomuudesta. Ilmoituksessa on kuvattava onnettomuustilanne ja annettava valvontaviranomaiselle sen valvontatoimenpiteiden kannalta tarpeelliset selvitykset. Pelastusviranomaisen tulee ilmoittaa vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä tai varastointia koskevasta onnettomuusilmoituksesta Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle

**Lannoitevalmistelain** mukaan hyväksytyn lannoitevalmistelaitoksen on ilmoitettava välittömästi Eviralle kaikista toiminnan poikkeavuuksista, jotka merkittävästi vaikuttavat lopputuotteen laatuun.

## 3 Konkreettisia viranomaiskoordinaation puutteesta aiheutuvia ongelmia ja ratkaisuesityksiä

### 3.1 Ympäristöterveydenhuolto esimerkkinä viranomaisorganisaation hajanaisuudesta

Kuten luvusta 1.2 ilmenee, ympäristöterveydenhuollon viranomaisorganisaatio on erityisen hajanainen. Esimerkiksi Valviran toiminnan yhtymäkohdat muuhun ympäristöviranomaispäätoimintakokoon ovat hyvin vähäiset, joten olisi harkittava, tulisiko sen nykyisin hoitamat tehtävät siirtää kokonaan esimerkiksi Eviran tehtäväksi. Tätä puoltaa muun muassa se, että Valviran ympäristöasioita hoitava henkilöstö on varsin vähäinen suhteessa koko organisaatioon.

Perinteisesti kunnan terveysturvallisuus on ollut eläinlääkärijohtoista, mutta koska terveydensuojelutehtävät ovat laajentuneet varsin kauas eläinlääkintätehtävistä, olisi syytä pohtia niitä etuja, jotka saavutettaisiin viranomaisorganisaatiota tiivistämällä. Samassa yhteydessä olisi syytä harkita aluehallintoviraston roolia terveydensuojeluasioissa. Eviran pääjohtaja *Ahon* mielestä olisi tarkasteltava valtion aluehallinnon roolia kunnallisten ympäristöterveydenhuollon yksiköiden ohjauksessa ja ennakkoluulottomasti pohtia mahdollisuutta siirtää ohjaustehtävät valtakunnallisiksi, käytännössä siis osaksi Eviraa.<sup>16</sup> Kunnallisen ympäristöterveydenhuollon asemaa on joka tapauksessa pohdittava myös siksi, että sote-uudistus muuttaa nykyistä sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatorakennetta. Myös valtioneuvoston tarkastusviraston raportin mukaisesti olisi tarpeen jämäköittää ja selventää johtosuhteita ympäristöterveydenhuollossa.<sup>17</sup> Myös se, säilyisikö ympäristöterveys osana terveydenhoitoa vai siirtyisikö se osaksi muuta ympäristösääntelyä, vaatii pohdintaa

Aluehallintoviraston rooli ympäristöterveydenhuollossa on kyseenalaistettu erityisesti sen jälkeen, kun kuntien ympäristöterveydenhuolto organisoitiin yhteistoiminta-alueille, joissa on vähintään 10 henkilötyövuoden panos käytävissä. Erikoistumisen vaatima asiantuntemus on näin saavutettu paikallistasolla.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla lakimuutos kuluttajaturvallisuuspalveluiden valvonnan keskittämiseksi kunnista Tukesille. Vireillä on useita muitakin lakimuutoksia ympäristöterveydenhuoltoa koskien.

### 3.2 Tulkintojen kirjavuus jätteeksi määrittelyssä

Toiminnanharjoittajan näkökulmasta viranomaisten välisen koordinaation puute näyttäytyy mm. siinä ohjauksessa, jota eri viranomaiset antavat. Eri viranomaiset tulkitsevat samoja lakitekstejä eri tavoin. Tulkintojen kirjavuus näkyy toiminnanharjoittajalle mahdollisesti jopa ristiriitaisina velvoitteina eri viranomaisten myöntämissä luvissa. Tulkintakirjavuutta on havaittu esiintyvän erityisesti siinä, milloin aine määritellään jätteeksi tai ei-jätteeksi. Tulkintaerot tulevat esiin, kun eri viranomaiset käsittelevät samoja ”ainemassoja” esimerkiksi jätelainsäädännön, lannoitevalmisteiden tai energiakäytön näkökulmasta:

- miten rajataan tuotannon sivutuote – jäte – end of waste?
- miten erotellaan lannoite – maanparannusaine – lietteet?
- mihin edellä mainituista ryhmistä erilaiset tuhkat kuuluvat?
- milloin lietteiden ja vastaavien massojen haitta-aineet ylittävät kynnyksen, jonka jälkeen niiden käyttö maanparannukseen tai lannoitukseen aiheuttaa maaperän pilaantumista?

<sup>16</sup> Aho 2015.

<sup>17</sup> Nurminen ym. 2014.

- millä ehdoilla eläinperäisten sivutuotteiden käyttö esimerkiksi energialähteenä on mahdollista?

Lainsäädännössä näkökulma on tähän asti ollut pitkälti luonnonvarojen käytön sääntelyssä, pilaantumisen ehkäisemisessä ja tuoteturvallisuuden ylläpidossa. Toisaalta on havaittu, että jätteiden käsittely on jatkuvasti kasvava ja monimutkaistuva ongelma. Jatkuva jätemäärien kasvu ja jätteiden epäasiallinen käsittely hankaloittavat niin ympäristön puhtaana säilymistä kuin turvallisten elintarvikkeiden tuottamista. Myös neitseellisten, uusiutumattomien luonnonvarojen riittävyysongelmat ovat jo arkipäivää. Bio- ja kiertotalouden kannalta merkittävimmät lainsäädännön kehittämistarpeet ovat erilaisten jätesäätelyiden rajapinnoilla:

- kuinka tarkkaan erilaisten ”jätteiden” tai tuotannon sivuvirtojen koostumus on välttämätöntä tutkia erilaisiin hyödyntämistarkoituksiin, esimerkiksi energiakäyttöön? Entä jätevesilietteiden ja tuhkien käyttö turvallisesti lannoitteiksi ja maanparannusaineiksi?
- lievästi pilaantuneiden maa-ainesten ja tuhkien ja käyttö maanrakennukseen
- millainen rekisteri pitäisi luoda, ettei samoja ”jätteitä” tarvitse analysoida moneen kertaan?
- miten selkiytetään eri valvontaviranomaisten roolia eri tahoilta tulevien ”jäte” materiaalien, esimerkiksi eläinperäisten sivutuotteiden valvonnassa (Evira, SYKE, ELY, Tukes jne.)
- jätteenpoltolle tarkoitettuja vaatimuksia, kuten korkeaa polttolämpötilaa ei tulisi edellyttää polttolaitoksilta, joissa poltetaan ”sivutuotteita”.

Tätä ongelmakenttää on käsitelty yksityiskohtaisemmin *Alarannan ja Ryynäsen*<sup>18</sup> sekä *Romppasen*<sup>19</sup> taustaraporteissa.

Haasteena on lainsäädännön uudistaminen siten, että erilaisten tuotannossa syntyvien sivutuote-, jäännöstuote- ja jätemateriaalien sekä jäteliätteiden ja -sakkojen hyötykäyttö mahdollistetaan nykyistä tehokkaammin säilyttäen kuitenkin korkea ympäristönsuojelun ja tuoteturvallisuuden taso. Turvallisen käytön ongelmat kiteytyvät ”jäte” materiaalien koostumukseen: mitä aineita ja yhdisteitä materiaali itse asiassa sisältää, millaisia analyysejä tarvitaan tämän selvittämiseksi, miten kyseiset aineet käyttäytyvät erilaisissa olosuhteissa, aiheuttavatko ne ympäristön pilaantumista ja missä mitassa. Tätä kautta kyseiset säätelyt kietoutuvat yhteen kemikaalisäätelyn kanssa.

*Tarastin raportissa on jätesäätelyyn otettu kantaa toimenpiteissä 15 ja 19. Toimenpide 15 mukaan on tarkoitus ”laajentaa eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa annetun valtioneuvoston asetuksen (591/2006) mukaisia hyötykäyttökohteita kattamaan tuhkien, kuonien ja lietteiden käyttö kohteissa, joissa ei aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa. Samalla on harkittava, onko tarkoituksenmukaisempaa säätää kokonaan uusi valtioneuvoston asetus koskemaan näiden jätteiden laatuvaatimuksia ja niiden hyödyntämisen edellytyksiä sekä siirtää ne luvan sijasta ilmoituksen perusteella ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröitäväksi. Lisäksi on selvitettävä mahdollisuutta kansallisesti poistaa tietyn koostumuksen omaavilta tuhkilta, lietteiltä ja kuonilta jätetestaus tai säätää niille helpotuksia jätelainsäädännön vaatimuksista. Puhtaiden maa-ainesten jätetestaus on kokonaan poistettava.”*<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Alaranta – Ryyänen 2015.

<sup>19</sup> Romppanen 2015.

<sup>20</sup> Tarastin ryhmä 2015, s. 8.

Toimenpiteessä 19 edellytetään, että *kevennetään, nopeutetaan ja yhtenäistetään uusiutuvan energian pientuotannon lupakäytäntöjä. Ympäristöministeriön tulee valmistella pikaisesti yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa lupakäytäntöjä keventävät ja yhtenäistävät menettelytavat ja ohjeet. Lisäksi ympäristöministeriön tulee käynnistää yhteistyössä kuntien kanssa kokeilu, jossa jo hyviksi havaittuja käytäntöjä sovelletaan laajassa mittakaavassa ja luodaan yhteisiä käytäntöjä lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi ottaen huomioon suojellut ja kulttuurihistoriallisesti merkittävät rakennukset. Kokeilun jälkeen päätetään käytäntöjen käyttöönotosta.*<sup>21</sup>

### 3.3 Yhden luukun periaatteesta ympäristöluvituksessa

*Tarastin raportissa* ensimmäisenä toimenpiteenä esitetään ns. *yhden luukun periaatteen* toteuttamisen selvittämistä.<sup>22</sup> Ympäristöpäätöksentekoon tarvitaan tiettyä yhtenäisyyttä, mutta toisaalta Suomen eri osat ovat ympäristöllisiltä ominaisuuksiltaan toisistaan varsin poikkeavia, joten alueellista näkemystä tarvitaan valtionhallinnossa jatkossakin. Alueviranomaisia ei tämän vuoksi voida kokonaan lakkauttaa tai keskittää päätöksentekoa. Myös kuntien rooli paikallisen ympäristön tuntijana on tärkeää hyödyntää jatkossakin. Kuntien rooli on vahvassa murroksessa mm. sote-uudistuksen sekä erilaisten alueellistamishakkeiden takia. Näin ollen kuntien ja aluehallinnon välistä työnjakoa on tarpeellista pohtia aivan uudesta näkökulmasta. Tämän syvällisempi pohdinta menee kuitenkin ohi tämän hankkeen tehtävänasettelun.

Suomi on joutunut arvioimaan lupajärjestelmänsä kehittämistä, kun on pohdittu EU:n ns. energia-infrastruktuuriasetuksen mukaisen lupaprosessin järjestämistä. Järjestämisessä on ollut esillä kolme vaihtoehtoa. *Kokonaisvaltaisessa järjestelmässä* toimivaltainen viranomainen antaa yhden päätöksen, joka olisi ainoa lakisääteisestä lupamenettelystä seuraava oikeudellisesti sitova päätös. *Koordinoidussa järjestelmässä* kattavaan päätökseen sisältyisi useita eri asianomaisten viranomaisten antamia yksittäisiä oikeudellisesti sitovia päätöksiä. Toimivaltainen viranomainen voisi kuitenkin tehdä päätöksen toisen viranomaisen puolesta, jos viranomainen ei ole antanut päätöstään määräajassa. *Yhteistyöhön perustuvassa järjestelmässä* toimivaltainen viranomainen koordinoisi lupapäätösten antamista sekä tekisi päätöksen siitä, milloin hakemusasiakirjat ovat riittävät.<sup>23</sup> Hallituksen esityksessä (HE 75/2014) kuvataan eri järjestelmien hyviä ja huonoja puolia. Samat perustelut kuin energiainfrastruktuurihankkeissa pätevät myös muissa lupahankkeissa, joissa on useita lupaviranomaisia:

***”Kokonaisvaltainen järjestelmä*** vaatisi suuria muutoksia Suomen lupajärjestelmään. Suomessa on paljon erilaisia lupia ja lupaviranomaiset ovat itsenäisiä. Lupia käsittelevien viranomaisten toiminnan luonteessa on merkittäviä eroja; osa luvista käsitellään viranomaisissa, joiden päätehtävä on toimia lupaviranomaisena, osa valtioneuvostossa ja ministeriöissä, joiden pääasialliset tehtävät liittyvät poliittiseen päätöksentekoon ja sen valmisteluun. Lisäksi on kunnallisten viranomaisten käsittelemiä lupia. Myös lupia käsittelevien viranomaisten harkintavallan luonteessa on eroja. Pääasiassa viranomaisten lupaharkinta on luonteeltaan oikeusharkintaa, mutta valtioneuvoston ja ministeriön käsittelemissä lupa-asioissa kriteerit ovat siinä määrin yleisluontoisia, että lupaviranomaisen harkintavalta muodostuu käytännössä laajaksi. ***Erityyppisten lupien käsittelyn keskittäminen yhdelle viranomaiselle olisi näiden erojen vuoksi lupamenettelyiden tarkoituksen***

<sup>21</sup> Tarastin ryhmä 2015, s. 9.

<sup>22</sup> Tarastin ryhmä 2015, s. 6.

<sup>23</sup> HE 75/2014, s. 22.



*näkökulmasta ongelmallista. Lisäksi riittävän asiantuntemuksen keskittäminen yhteen viranomaiseen olisi vaikeaa.*<sup>24</sup>

*Koordinoitu järjestelmä on monimutkainen ja olisi työläs toteuttaa. Erityisen ongelmallista olisi säätää menettelyä, jossa toinen viranomainen voi ryhtyä käsittelemään toisen viranomaisen jo päättämää asiaa ja päättää asiasta toisin kuin tämä. Tällaista menettelyä on vaikea rakentaa hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden mukaiseksi. Toimivaltaisella viranomaisella olisi myös tässä järjestelmässä paljon valtaa, joten sitä koskevat samat ongelmat kuin kokonaisvaltaista järjestelmää.*

*Yhteistyöhön perustuva järjestelmä olisi helpoin toteuttaa, koska se vaatisi vähiten muutoksia lainsäädäntöön ja lupaprosesseihin. Lupaviranomaisten itsenäisyyteen ja erilaisten lupien sekä päätöksenteon luonteeseen liittyviä yhteensovittamisongelmia olisi vähemmän kuin muissa järjestelmissä. Asiantuntemusta ei tarvitsisi kerätä yhteen viranomaiseen. Lupakäsittely olisi myös nopeinta niissä viranomaisissa, jotka kyseisiä lupatehtäviä muutoinkin hoitavat.*<sup>25</sup>

Tarastin ryhmä arvioi, että jos laaja-alaista menettelyjen koordinoimista ei jatkoselvitysten perusteella pidetä tarkoituksenmukaisena, on järjestelmää mahdollisuus keventää pienemmilläkin edistysaskeleilla. Raportissa esitetään esimerkkeinä ympäristöluvan ja luonnonsuojelulaissa tarkoitettua poikkeusta koskevan hakemuksen ratkaisemista yhdellä päätöksellä sekä lupaviranomaistehtävien yhdistämistä esimerkiksi siten, että aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueet ja ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueet yhdistettäisiin. Tällöin muodostuisi yksi valtion viranomainen, joka vastaisi sekä lupien käsittelystä (ennakko-valvonta) että lupien valvonnasta (jälkivalvonta). Ryhmä ehdottaa myös kaivoslaissa tarkoitettujen lupien (kaivosturvallisuutta lukuun ottamatta) siirtämistä aluehallintoviraston toimivaltaan Tukesilta.<sup>26</sup>

**Ympäristö- ja vesiluvissa** tarvittava asiantuntemus liittyy paitsi itse toimintaan, myös paikallisiin olosuhteisiin. Näin näiden lupien käsittely alueilla on erittäin perusteltua. Se, kuinka välttämätöntä on, että lupa- ja valvontaviranomaiset ovat erillisiä, sen sijaan vaatii vielä pohdintaa. Ympäristön kannalta nykyistä aluehallintomuutosta edeltänyt alueellinen ympäristökeskusjärjestelmä oli monilta osiltaan toimivampi kuin nykyinen, erityisesti suhteessa kuntiin.

Tarastin ryhmän raportin toimenpiteessä 16 esitetään, että luodaan selkeä ja tasapainoinen aluehallinnon ja kuntien välinen toimivallanjako ja integroidaan tiiviimmin toisiinsa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristölupa- ja valvontatehtävien hoito aluehallinnon uudistamisen yhteydessä.<sup>27</sup> Tässä yhteydessä arviointiryhmä myös korostaa, että ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen edellyttää eri vaiheisiin osallistuvilta viranomaisilta asianmukaisia voimavaroja, vahvaa asiantuntemusta sekä jatkuvaa toimintatapojen kehittämistä.

### 3.4 Eri lupakäsittelyiden koordinoimattomuus ja Tarastin ryhmän esittämät toimenpiteet koordinaation kehittämiseksi

Lupakäsittelyiden koordinaation puute tulee esille, kun sama toiminta tarvitsee useita eri viranomaisten myöntämiä lupia toimintaansa. Esimerkiksi ympäristöluvan myöntävä

<sup>24</sup> HE 75/2014, s. 23.

<sup>25</sup> HE 75/2014, s. 24.

<sup>26</sup> Tarastin ryhmä 2015 s. 28–29.

<sup>27</sup> Tarastin raportti 2015, s. 8.

aluehallintovirasto ja laitoshyväsynnän lannoitevalmisteita käsittelevälle toiminnalle myöntävä Evira voivat olla eri linjoilla biomassojen jäteominaisuuksista.

Käsillä olevan hankkeen aikana samaa aihepiiriä on selvitetty *Tarastin ryhmän* toimesta. Tarastin raportissa on keskitytty ympäristölupamenettelyiden päällekkäisyyksien vähentämiseen ja muuhun sujuvoittamiseen sekä erityisesti YVA-menettelyn, kaavoituksen ja ympäristöluvan suhteisiin.<sup>28</sup> Tarastin raportissa on esitetty 19 toimenpidettä, joilla lupamenettelyitä sujuvoitetaan. Näistä erityisesti toimenpiteet 1-8 ja 13 käsittelevät nimenomaan kaavoitukseen, YVA-menettelyyn ja luonnonsuojelulain arviointeihin liittyviä sujuvoittamisesityksiä. Näistä merkittävimpinä voidaan mainita suuria hankkeita koskeva ennakkoneuvotteluvelvoite (toimenpide 7). Ympäristölupaa koskevia Tarastin ryhmän toimenpiteitä ovat erityisesti toimenpiteet 9-12, 14, 16–18. Merkittävänä uudistuksena voidaan pitää esitystä valituslupajärjestelmän käyttöönotosta (toimenpide 18).

YVA-menettelyn ja ympäristölupamenettelyn suhdetta arvioidaan parhaillaan myös ympäristöministeriön asettamassa YVA-työryhmässä, jonka määräaika on 30.9.2016. Luvantarvekynnysten selvittämistä jatketaan ympäristönsuojelulain 3. vaiheen uudistamishankkeessa, jonka määräaika on 31.12.2015 (Tarastin ryhmän toimenpide 10). Naapurusoikeudelliseen luvantarpeeseen liittyviä kysymyksiä on pohdittu tämän hankkeen toisessa taustaraportissa.<sup>29</sup> Tarastin ryhmän toimenpide 12:n mukaan selvitetään yksin naapurusoikeudelliseen luvantarveperusteeseen pohjautuvien lupamenettelyjen määrä ja arvioidaan, ovatko tuon perusteen poistamisen hyödyt siitä aiheutuvia haittoja suuremmat eri osapuolten kannalta.

Tässä hankkeessa resursseja ei ole käytetty Tarastin raportin johtopäätöksien punnintaan, vaan on keskitytty niihin viranomaiskoordinaation kehittämisen haasteisiin, joita Tarastin työryhmässä ei ole käsitelty yhtä perusteellisesti kuin YVA:a ja ympäristölupaa.

### 3.5 Rekisterien ja tietojärjestelmien erillisuus ja niiden yhdistäminen

Ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain ja elintarvikelain mukaiset rekisteröinnit ja ilmoitukset tehdään pääsääntöisesti kunnan viranomaisille. Jätelain, lannoitevalmistelain ja kemikaalilain mukaiset ilmoitukset tehdään ELY:lle, Eviralle, Tukesille tai pelastusviranomaiselle. Rajanveto siitä tarvitaanko toiminnalle lupa vai riittääkö ilmoitus, voi vaikuttaa siihen, mikä viranomainen käsittelee asian. Vuosiraportoinneissa joudutaan antamaan samoja tietoja useille eri viranomaisille eri rekistereihin.

**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.

YSL:n mukaan AVI:n, ELY-keskusten ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on tallennettava tietojärjestelmään ympäristölupapäätökset ja ELY-keskusten YSL:n nojalla tekemät päätökset sekä tiedot niihin liittyvistä Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä. Lisäksi järjestelmään tallennetaan tiedot rekisteröitävistä toiminnoista, valvonnan tarkastuskertomukset, muut valvontatoimia koskevat tiedot, eri toimintojen vuosittaiset seuranta- ja

<sup>28</sup> *Tarastin raportti* 2015, s. 25–34.

<sup>29</sup> *Heinonen* 2015.

tarkkailutiedot laitoksen toiminnasta ja päästöistä, tietyt meluselvitykset ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmat, valvontasuunnitelmat ja valvontaohjelmat sekä tiettyjen kuntien laatimat keskipitkän tai pitkän aikavälin ilmansuojelusuunnitelmat ja lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmat. Tietojärjestelmään on lisäksi tallennettava luvanvaraisen toiminnan ympäristön seuranta- ja tarkkailua koskevat suunnitelmat sekä viranomaisten sekä asiantuntija- ja tutkimuslaitosten ympäristön tilan seurantatiedot.

Sähköisen asioinnin ja viranomaisten yhteisten rekisterien kehittäminen sujuvoittaisivat oleellisesti ympäristöpäätöksentekoa ja toimintojen jälkivalvontaa, kun kaikki tiettyä laitosta koskevat tiedot löytyisivät kootusti yhdestä rekisteristä. Myös Tarasti ryhmä on ehdottanut tätä (toimenpide 9).<sup>30</sup>

## **4 Reunaehtoja viranomaistoimintojen kehittämiseksi**

### **4.1 Selkeyttä yhteen kietoutuneisiin kokonaisuuksiin**

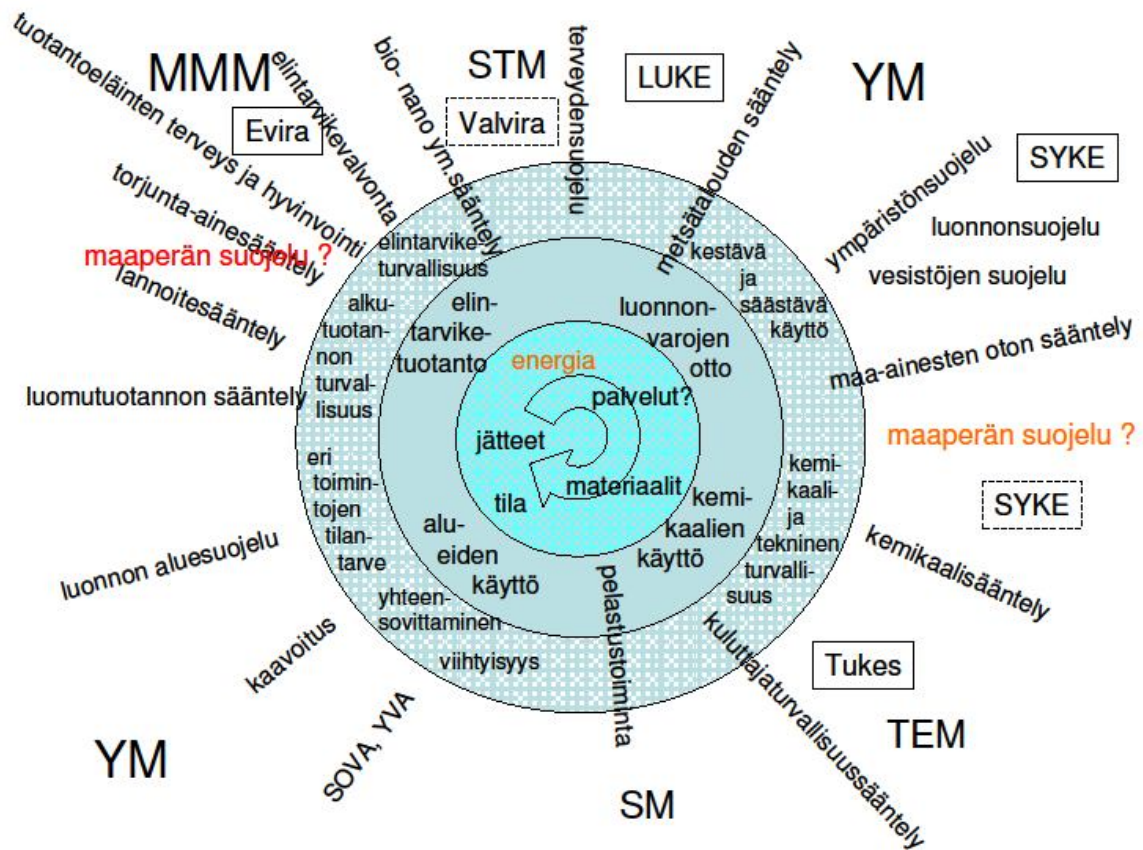
Laajasti ymmärrettynä biotalous-käsite pitää sisällään hyvin erilaisia toimintoja. Näin ollen jo sitä koskeva ympäristölainsäädäntö muodostaa hyvin laajan säädöskentän ja ympäristöpäätöksenteko ja toimintojen valvonta koostuu erityyppisistä kokonaisuuksista. Rajapinnoilla ja marginaaleissa on aina tulkinnanvaraisuuksia ja niistä johtuvia ongelmia. Yhteen kietoutuneita kokonaisuuksia ei voi luontevasti jakaa selkeisiin osa-alueisiin, joita koskisivat selkeästi toisistaan erotettavat menettelyt. Tämän tosiseikan hyväksyminen ja sisäistäminen on eri toimijoiden kannalta oleellinen sujuvuutta lisäävä seikka.

Luvuissa 1 ja 2 olevan viranomaistoimintojen kuvauksen perusteella voidaan hyvin todeta, että biotalousalaan liittyvät viranomaistoiminnat näyttävät toiminnanharjoittajalle hajanaisena ja sekavana vyyhtenä. Koska kuitenkin on kyse hyvin monimuotoisesta, erilaisia asiantuntemuksia vaativasta päätöksenteosta, ei ole mielekästä pyrkiä itsetarkoituksellisen kategoriseen viranomaisorganisaatioon päätösten laadun kustannuksella. *Tarastinkin ryhmän* raportissa ensimmäiseksi toimenpiteeksi valitun niin sanotun yhden luukun periaatteen toteuttamisessa on katsottu tarpeelliseksi aluksi selvittää perusteellisesti erillisten ympäristöllisten lupamenettelyjen yhdistämisen hyödyt ja haitat.<sup>31</sup>

Seuraavassa kuviossa (kuvio 1) on hahmoteltu biotalousalan toimintakenttää lainsäädännön sekä sääntely- valvontatarpeiden näkökulmasta.

<sup>30</sup> *Tarastin ryhmä* 2015, s.7.

<sup>31</sup> *Tarastin raportti* 2015, s. 28–29.



Kuvio 1: Biotalous, sääntely ja viranomaiset

Kuvion ytimessä on kaikkeen toimintaan välttämättömänä osana kuuluva energian ja materiaalien kierto sekä jätteiden muodostuminen. Kaikkien näiden käyttö jo itsessään edellyttää ympäristöllistä sääntelyä. Kun materiaalien käyttöä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin (ytimen ympärillä oleva kehä), voidaan se jakaa karkeasti elintarvikkeiden tuotantoon, luonnonvarojen ottoon ja erilaisten kemikaalien tuotantoon ja käyttöön. Nämä kaikki puolestaan vaativat alueita, ja jotkin toiminnot ovat sellaisia, että ne saattavat sulkea muut toiminnot alueen ulkopuolelle (kaivostuotanto, peltoviljely). Materiaalien elinkaari raaka-aineesta jalostuksen ja käytön kautta jätteeksi pätee yhtä hyvin elintarvikkeisiin, puuhun kuin teollisiin tuotteisiin.

Seuraavalla kehällä kukin neljästä lohokosta on edelleen jaettu pienempiin osiin ja näitä osia koskevaa lainsäädäntöä on kuvattu säteittäisillä teksteillä. Kuvioon on lisätty myös ministeriöitä ja viranomaisia, joiden toimialaan kyseiset lohkot kuuluvat. Kuviota tarkastelemalla huomataan, että monet sääntelyn lohkot ulottuvat useamman ministeriön tai ohjaavan viranomaisen toimialalle, eikä täysin johdonmukaista ja selkeää kuviota voida rakentaa. Yksiselitteisiä rajoja eri toimintasektoreille tai viranomaisten ja ministeriöiden toimialoille on vaikea tai mahdoton vetää.

Ympäristölainsäädännön eri sektorien menettelyitä ja termejä tulisi yhdenmukaistaa ja koota samantyyppiset toiminnot yhteisiksi ”kimpuiksi”, jolloin toiminnanharjoittajan, jota koskee useamman sektorin lainsäädäntö, olisi helpompi hahmottaa vaadittavien menettelyiden kirjo. Tässäkin yhteydessä on todettava sama, mikä on tullut esiin useissa muissa selvityksissä, että ns. yhden luokun periaatteen jonkin asteinen kehittäminen olisi tärkeää, jotta asiakkaan ei tarvitsisi

välttämättä tietää, mitä kaikkia menettelyitä hän tarvitsee toimintansa käynnistämiseen, vaan viranomaisten yhteinen neuvontapalvelu ohjaisi hakijan tarvittavien menettelyiden äärelle. Tämä edellyttäisi tietenkin paitsi viranomaishenkilöstön koulutusta, eri viranomaisten yhteistyön ja tiedonvaihdon lisäämistä myös erityyppisten yrittäjäyhteisöjen aktiivista panosta yrittäjäneuvonnassa. Oma haasteensa sisältyy tietenkin aina yritysten uudentyyppeihin toimintoihin ja innovaatioihin, joista kenelläkään ei ole aiempaa kokemusta. Lisäksi lähtökohtana on aina pidettävä toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuutta, eli lopullinen vastuu siitä, että kaikki tarvittavat luvat on hankittu ja muut menettelyt läpikäyty, on aina toiminnanharjoittajalla.

Ympäristölainsäädäntö on monin osin sidoksissa EU-lainsäädäntöön, joten jos halutaan nopeita muutoksia, ne on tehtävä EU-lainsäädännön puitteissa. Näin ollen esimerkiksi korkeasta turvallisuus- ja ympäristönsuojelutasosta ei voida, eikä ole aihetta, tinkiä. Myöskään kansalaisten, kansalaisjärjestöjen ja muiden tahojen vaikutusmahdollisuuksien rajoittaminen ei tule kyseeseen perustuslain 20 §:n tai hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti.

## 4.2 Kohti parempaa viranomaiskoordinaatiota

Valtionhallinnon yhteinen kehittämishanke ns. VIRSU-tyo on tuottanut viisi keskeistä virastorakenteen kehittämisperiaatetta, jotka ovat (1) selkeä rakenne ja ohjaus, (2) valtakunnallinen toimivalta, (3) asiakasnäkökulma, (4) sähköiset palvelut sekä (5) kyky muutokseen ja riskienhallintaan. Lisäksi aluehallintoa koskee periaate (6) julkisen hallinnon yhteistyöstä asiakaspalvelussa.<sup>32</sup>

Selkeästä rakenteesta todetaan, että virastojen tehtävät voivat olla monialaisia ja sisältää erilaisia tehtäviä, mutta palvelukokemuksen on oltava asiakkaalle johdonmukainen ja selkeä. Selkeää virastorakennetta tavoiteltaessa on vältettävä organisaatorakenteista lähtevää ajattelua ja tavoitteena tulee olla aito toimintatapamuutos toiminnan ja prosessien ehdoilla ja yhdistettynä asiakkaan odotuksiin. Myös virastokokonaisuudella on oltava selkeä rakenne.<sup>33</sup>

Edellä olevien periaatteiden lisäksi viranomaiskoordinaation parantamiseksi ehdotetaan seuraavia periaatteita:

1. Selkeän koordinoinnin tulee lähteä hallinnon ylimmältä tasolta. Ministeriöiden välisen yhteistyön tulee olla toimivaa asioissa, jotka koskevat useamman ministeriön toimialaa. Jokaisella toimintalohkolla on oltava vastuuministeriö, jonka tehtävänä on alaisensa toiminnan johtaminen, kehittäminen jne. (tällä hetkellä ei toteudu esimerkiksi ympäristöterveydenhuollossa).
2. Asioissa, joissa on välttämätöntä ottaa huomioon usean ministeriön toimialaan kuuluvia asioita, (esimerkkinä peltolannoitteiden sääntely, jossa on otettava huomioon tuotettavien elintarvikkeiden turvallisuus, maaperän säilyminen puhtaana ja tuotantokykyisenä, vesiensuojelu ja tuoteturvallisuus), tulisi ministeriöiden välisen yhteistyön olla saumatonta. Nykyisellään on jo olemassa yhteistoimintaelimiä kuten luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymä<sup>34</sup> tai kemikaalineuvottelukunta.<sup>35</sup> Näiden tehokkuutta koordinoijana tulisi arvioida.

<sup>32</sup> VIRSU koontiraportti 2015, s. 19.

<sup>33</sup> VIRSU koontiraportti 2015, s. 19.

<sup>34</sup> Luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymä on Elintarviketurvallisuusviraston, Geologian tutkimuskeskuksen, Ilmatieteen laitoksen, Luonnonvarakeskuksen, Maanmittauslaitoksen ja Suomen

3. Mikäli päävastuu toiminnan valvonnasta annetaan keskusvirastolle (kuten Eviralle) ja etenkin mikäli sillä on laajat valtuudet antaa omia ohjeistuksiaan ja muokata alansa toimintakenttää, tulisi ministeriöllä säilyä riittävä tuntuma toimintaan, ettei viranomaisen lähde noudattamaan tarpeettoman tiukkaa toimintalinjaa ohjeistuksessaan.
4. Kun ylemmät viranomaiset ohjaavat alempien viranomaisten toimintaa, tulisi ohjauksen olla koordinoitua, jottei ylemmiltä tahoilta tulisi ristiriitaista ohjausta. Viranomaisten väliset tulkintaristiriidat tulisi selvittää ennen kuin ohjeistetaan alempia viranomaisia tai toiminnanharjoittajia.

## 5 Johtopäätökset

### 1 Yhdenmukaisuutta kirjavaan lakien tulkintaan

Jäännöstuotteen, jätteen ja end of waste -materiaalin tulkinta vaihtelee, kun eri viranomaiset tulkitsevat eri lakeja. Erityisen ongelmallista tämä on toiminnoilla, jotka sattuvat useamman lain rajapinnalle. Esimerkiksi erilaisten biomassojen, lietteiden tai sakkujen käyttö peltolannoitteena voi tarvita useiden viranomaisten luvan tai hyväksynnän. Peltolannoitus on syystäkin tarkasti säänneltyä, koska lannoitteiden käyttö vaikuttaa laajasti paitsi siinä kasvatettavien elintarvikkeiden laatuun ja turvallisuuteen myös maaperän ominaisuuksiin ja kestävän tuotannon mahdollisuuksiin sekä ympäröivien pinta- ja pohjavesien laatuun.

Eri menettelyt saattavat vaikuttaa myös toiminnanharjoittajan avustus-, tuki-, ja investointirahoituksen haku- ja saantimahdollisuuksiin. Rahoitusmahdollisuuksien ehtoina voi olla hyväksytyt lupa, viranomaiselta saatu pätevyystodistus, tiettyjen turvallisuus-, ympäristö- tai muiden velvoitteiden täytyminen rakennushankkeessa jne. Jäte-, lannoite-, kemikaali-, ympäristönsuojelu- ja maataloustukilainsäädäntö kietoutuvatkin tiiviisti yhteen ja on oleellista, että eri viranomaiset tulkitsevat jäte- ym. määritelmiä yhteneväisesti. Samantyyppisiä tilanteita muodostuu biomassojen poltossa ja muussa energiakäytössä.

*Jätelainsäädäntöä tulee tarkastella yksityiskohtaisesti siten, että tunnistetaan ristiriitaiset tulkinnat ja tästä aiheutuvat esteet biomassojen ym. vastaavien käytölle.*

### 2 Rekisterien ja tietojärjestelmien yhdistäminen

Ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain ja elintarvikelain mukaiset rekisteröinnit ja ilmoitukset tehdään pääsääntöisesti kunnan viranomaisille. Jätelain, lannoitevalmistelain ja kemikaalilain mukaiset ilmoitukset tehdään ELY:lle, Eviralle, Tukesille tai pelastusviranomaiselle. Eri lakien mukaisia vuosiraportointeja tehdään kaikille em. viranomaisille. Lisäksi rajanveto siitä, tarvitaanko toiminnalle lupa vai riittääkö ilmoitus, voi vaikuttaa siihen, mikä viranomaisen asian käsittelee.

---

ympäristökeskuksen välinen yhteistyöelin, jonka ohjausryhmä koostuu eri ministeriöiden nimeämistä jäsenistä. Ohjausryhmän tehtävänä on mm. edistää maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön välistä yhteistoimintaa yhteenliittymään liittyvissä asioissa. Valtioneuvoston asetus luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymästä 213/2015, 1 ja 5 §.

<sup>35</sup> Kemikaalivaltioneuvoston asetus kemikaalilain mukaisesti tehtävänä on mm. edistää kemikaaleja ja kemikaalivalvontaa koskevan lainsäädännön kehittämistä sekä edistää viranomaisten sekä kaupan, teollisuuden ja keskeisten järjestöjen välistä kemikaalialan yhteistyötä. Valtioneuvosto määrää neuvottelukunnan jäsenet siten, että neuvottelukunnassa on ainakin kemikaaliriskien hallinnan kannalta keskeisten viranomaisten sekä kaupan, teollisuuden ja työmarkkinajärjestöjen edustajat. Valtioneuvoston asetus kemikaalivaltioneuvottelukunnasta 706/2014.

*Kaikkien ympäristöviranomaisten yhteinen tietoarkisto vähentäisi merkittävästi viranomaisten päällekkäistä työtä ja toiminnanharjoittajan velvollisuuksia raportoida samoja tietoja useaan eri rekisteriin.*

### **3. Yhden luukun periaate ympäristöluvituksessa**

Meneillään on lukuisia rinnakkaisia hankkeita ”yhden luukun” mallin toteuttamiseksi, hallinnon keventämiseksi ja viranomaismenettelyiden sujuvoittamiseksi.<sup>36</sup> Tässä raportissa on pyritty välttämään tarpeetonta päällekkäisyyttä näiden hankkeiden kanssa ja luotu katsaus siihen viranomaistoimintojen *kokonaisuuteen*, jonka biotaloustoimijat kohtaavat.

Aluehallintoviraston ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallan rajaa tulee pohtia samalla kun ympäristölupa-velvollisuuden rajoja muutetaan ja aluehallintoa uudistetaan. Myös ELY-keskusten, AVI:n ja kuntien valvontatehtävien koordinaatiota on mahdollista lisätä.

Ympäristö- ja kemikaaliluvissa on havaittu päällekkäisyyttä. Muun muassa kemikaalien varastointimääräyksiä saatetaan antaa molemmissa luvissa. Näiden lupien lisäksi saatetaan tarvita vielä laitoshyväksyntä, jos kyseessä on lannoitevalmisteita käsittelevä toiminta.

Ympäristöterveydenhuollon koordinaatiotarpeista ks. seuraava kohta.

### **4. Ympäristöterveydenhuollon viranomaisorganisaation uudistaminen**

Usean ministeriön ja keskusviraston johtamassa ympäristöterveydenhuollossa on havaittu useita viranomaisuudistustarpeita. Tukes on esittänyt omat lupienkäsittelyn keventämisen ehdotuksensa keväällä 2015. Eviran pääjohtaja on todennut, että sote-udistuksen yhteydessä on pohdittava koko ympäristöterveydenhuollon järjestämistä uudessa tilanteessa. Valtiontarkastusvirasto on kyseenalaistanut nyky muodossaan Valviran ja AVI:n tarpeellisuuden ympäristöterveydenhuollon organisaatiossa. Kuntien viranomaisten tehtävien uudelleenorganisoinnin selvittely on meneillään Kuntaliitossa.

### **5. Alueellisen ympäristöhallinnon kehittäminen**

Ympäristöpäätöksenteossa on tärkeää säilyttää alueellinen ja paikallinen asiantuntemus, koska olosuhteet vaihtelevat laajasti eri puolilla maata. AVI:n rooli tulee muuttumaan ympäristölupa-velvollisuuden muutosten ja ympäristöterveydenhuollon organisaatiouudistuksen myötä. Jatkossa tulisikin ottaa tarkasteltavaksi AVI:n ja ELY:n Y-vastualueen yhdistämismahdollisuudet. Vastuuministeriö ympäristö- ja ympäristöterveyshallinnossa voisi olla ympäristöministeriö nykyisen työ- ja elinkeinoministeriön sijasta.

---

<sup>36</sup> Esimerkiksi YVA-menettelyn ja ympäristölupamenettelyn suhdetta arvioidaan parhaillaan ympäristöministeriön asettamassa YVA-työryhmässä, jonka määräaika on 30.9.2016. Luvantarvekynnysten selvittämistä jatketaan ympäristönsuojelulain 3. vaiheen uudistamishankkeessa, jonka määräaika on 31.12.2015. Kuntien ympäristöviranomaisten toimintaa yhden luukun periaatteen näkökulmasta selvitetään Kuntaliiton ja Tampereen yliopiston TEAS-hankkeessa ja lisäksi Ympäristöllisten lupamenettelyjen ns. yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot – hanke on alkamassa Itä-Suomen yliopiston toteuttamana. Naapuruusoikeudelliseen luvantarpeeseen liittyviä kysymyksiä on pohdittu tämän hankkeen toisessa taustaraportissa.

## 6. Akkreditointi, henkilöpätevydet yms.

Tässä raportissa on analysoitu niitä viranomaismenettelyitä, jotka kohdistuvat *suoraan toiminnanharjoittajiin* (luvat, henkilöstön osaamisvaatimukset, raportoinnit) ja ovat viranomaisten lakisääteisiä tehtäviä. Sen sijaan menettelyitä, jotka kohdistuvat *valvoviin tahoihin*, ei juurikaan ole käsitelty. Nykyään ympäristösääntelyssä merkittäviä toimijoita ovat viranomaisten lisäksi erilaiset pätevyysdenhyväksyjätahot. Näillä akkreditoivilla, standardeja luovilla ja/tai näyttöjä vastaanottavilla tahoilla on ratkaiseva merkitys siinä, voiko yksittäinen toimija käynnistää toimintansa tai onko sillä mahdollisuus osallistua markkinoihin. Hyväksyntä-toimialalla on sekava lainsäädäntö, joka on kehittynyt oman substanssi-toimialan tarpeista lähtien ja muodostaa siksi hyvin monipolvisen sääntelyverkoston.

*Jatkossa olisikin tarpeellista pätevyyskysien varmentajien asianmukaisen toiminnan takaamiseksi tarkastella hyväksyntä-toimialaa sääteleviä lakeja kokonaisvaltaisesti.*

## 6 Lähteitä ja lisäluettavaa

### Ministeriöitä:

Maa- ja metsätalousministeriö MMM: <https://www.mmm.fi>

Sisäministeriö SM: <http://www.intermin.fi/>

Sosiaali- ja terveysministeriö STM: <https://www.stm.fi>

Työ- ja elinkeinoministeriö TEM: <https://www.tem.fi>

Ympäristöministeriö YM: <https://www.ym.fi>

### Viranomaisia:

Aluehallintovirasto AVI: <https://www.avi.fi>

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ELY-keskus: <https://www.ely-keskus.fi>

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira: [www.evira.fi](http://www.evira.fi)

Energiavirasto: <https://www.energiavirasto.fi>

Luonnonvarakeskus, Luke: <https://www.luke.fi>

Maaseutuvirasto Mavi: [www.mavi.fi](http://www.mavi.fi)

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Valvira: [www.valvira.fi](http://www.valvira.fi)

Suomen ympäristökeskus SYKE: [www.syke.fi](http://www.syke.fi)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL: <https://www.thl.fi>

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes: [www.tukes.fi](http://www.tukes.fi)

### Muita toimijoita:

Kuntaliitto: [www.kunnat.net/fi](http://www.kunnat.net/fi)

Motiva Oy: <http://www.motiva.fi/>

Pelastustoimi: <http://www.pelastustoimi.fi>

Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy: [www.vtt.fi](http://www.vtt.fi)

### Kirjallisuutta:

*Aho, Matti:* Ympäristöterveydenhuolto osaksi sote-uudistusta, 29.05.2015.

<http://www.evira.fi/portal/fi/etusivu/etusivun+uutiset?bid=4265>



*Alaranta, Joonas- Ryyänen, Elli:* Huomioita biotalouden edistymiseen vaikuttavista jäte-, tuotaja- ja kemikaalilainsäädännön rajapinnoista. Sääntelystä biotalouden edistäjä –hankkeen taustaselvitys 2015.

*Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjakoa ja yhteistyötä kehittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. 2014.*

*Heinonen, Hilka:* Naapuruussuhdelain mukainen kohtuuton rasisuus ympäristölupakynnyksenä. Itä-Suomen yliopisto. Taustaselvitys hankkeelle ”Sääntelystä biotalouden edistäjä”. 2015.

Kohti parempaa ympäristösääntelyä.

[http://issuu.com/suomenymparistokeskus/docs/20150625\\_syke\\_policybrief\\_kohti\\_par](http://issuu.com/suomenymparistokeskus/docs/20150625_syke_policybrief_kohti_par) (5.8.2015)

*Lehtonen, Alina - Similä, Jukka:* Biotalouden sääntelystrategioiden ja –innovaatioiden arviointia eräissä järjestöissä ja valtioissa. Lapin Yliopisto. Taustaselvitys Niukat resurssit viisaasti käyttöön – hankkeelle. 2015.

*Nurminen, J. Koskinen, M. & Paajanen, V.:* Tuloksellisuustarkastuskertomus.

Ympäristöterveydenhuolto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 7/2014. Helsinki.

*Romppanen, Seita:* Biopolttoaineiden kestävyys sääntelyä koskeva lainsäädäntöanalyysi. Itä-Suomen yliopisto. Taustaselvitys Niukat resurssit viisaasti käyttöön –hankkeelle. 2015.

*Similä, Jukka:* Biotalous, innovaatiot ja politiikka – havaintoja sääntelystä. Blogi 20.5.2015.

<http://www.biotalous.fi/biotalous-innovaatiot-ja-politiikka-havaintoja-saantelysta/>.

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

*Tukes:* 2.3.2015 päivätty selvitys työ- ja elinkeinoministeriölle

*Valvira:* Terveystieteiden lain 13 §:n mukaisen ilmoitusmenettelyn soveltamisohje. Sosiaalialan laitokset ja huoneistot (Oppaita 3/ 2007).

*VIRSU:* Keskus- ja aluehallinnon virastoeselvityshankkeen yhteinen koontiraportti 5/2015, Valtiovarainministeriön julkaisuja helmikuu 2015.

## **Lakeja ja asetuksia**

Alkoholilaki 1143/1994

Asetus turvallisuustekniikan neuvottelukunnasta 540/1993

Asetus kemikaalineuvottelukunnasta 706/2014.

Elintarvikelaki 23/2006

Geenitekniikkalaki 377/1995

Jätelaki 646/2011

Kaivoslaki 621/2011  
 Kemikaalilaki 599/2013  
 Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009  
 Laki Elintarviketurvallisuusvirastosta 25/2006  
 Laki eläimistä saatavista sivutuotteista 517/2015  
 Laki Energiavirastosta 870/2013  
 Laki Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastosta 669/2008  
 Laki Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta 1261/2010  
 Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 390/2005 (KemikTurvL)  
 Laki vaatimustenmukaisuuden arviointipalvelujen pätevyyden toteamisesta 920/2005  
 Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista 410/2009  
 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994  
 Lannoitevalmistelaki 539/2006  
 Luonnonsuojelulaki 1096/1996  
 Maa-aineslaki 555/1981  
 Maa- ja metsätalousministeriön asetus eläimistä saatavista sivutuotteista 783/2015  
 Maa- ja metsätalousministeriön asetus eläinperäisten sivutuotteiden käsittelystä biokaasu- ja kompostointilaitoksissa sekä lannan käsittelystä teknisissä laitoksissa 195/ 2004  
 Maa- ja metsätalousministeriön asetus lannoitevalmisteista 24/2011  
 Maa- ja metsätalousministeriön asetus lannoitevalmisteita koskevan toiminnan harjoittamisesta ja sen valvonnasta 11/2012  
 Maa- ja metsätalousministeriön päätös eräistä lannoitevalmisteista 46/1994  
 Maa- ja metsätalousministeriön päätös lannoitevalmisteiden valvonnasta 47/1994  
 Maa- ja metsätalousministeriön päätös lannoitteista 45/1994  
 Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 ja -asetus 895/1999  
 Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009  
 Patoturvallisuuslaki 494/2009 ja -asetus 319/2010  
 Pelastuslaki 379/2011  
 Sosiaali- ja terveysministeriön asetus eräistä terveydensuojelulaisissa tarkoitetuista huoneistoista tai laitoksista sekä ilmoituksesta liikkuvasta ajoneuvosta tai laitteesta 167/2003  
 Terveystieteiden suojelulaki 763/1994  
 Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastojen maksuista vuosina 2014 ja 2015  
 Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 1392/2014  
 Valtioneuvoston asetus elintarvikkeiden ja veden välityksellä leviävien epidemioiden selvittämisestä 1365/2011  
 Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 591/2006 (MARA-asetus)  
 Valtioneuvoston asetus kemikaalivaltuutuskunnasta 706/2014  
 Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta 665/2006  
 Valtioneuvoston asetus luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymästä 213/2015  
 Valtioneuvoston asetus maakaasun käsittelyn turvallisuudesta 551/2009  
 Valtioneuvoston asetus otsonikerrosta heikentäviä aineita ja eräitä fluorattuja kasvihuonekaasuja sisältävien laitteiden huollosta 452/2009  
 Valtioneuvoston asetus polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiantuotantoyksiköiden ympäristönsuojeluvuorokunnista 750/2013 (PIPO-asetus)  
 Valtioneuvoston asetus rakentamisen suunnittelutehtävien vaatimustaluokkien määräytymisestä 214/2015  
 Valtioneuvoston asetus räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta 819/2015  
 Valtioneuvoston asetus turvallisuus- ja kemikaalivirastosta 1266/2010  
 Valtioneuvoston asetus vaatimustenmukaisuuden arviointiasiain neuvottelukunnasta 977/2005

Valtioneuvoston asetus vesitalousasioista 1560/2011  
 Valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista 78/2011  
 Vesilaki 587/2011  
 Ympäristöministeriön asetus kantavista rakenteista 477/2014  
 Ympäristöministeriön asetus pohjarakenteista 465/2014  
 Ympäristöministeriön asetus rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä 216/2015  
 Ympäristönsuojelulaki 527/2014 ja -asetus 713/2014

### **EU-lainsäädäntöä**

Neuvoston Direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 (**luontodirektiivi**)

Luonnonvaraisten kasvien ja eläinten suojelemisesta niiden kauppaa sääntelemällä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 338/97.

Pysyvistä orgaanisista yhdisteistä sekä direktiivin 79/117/ETY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 850/2004 (**POP-asetus**)

Otsonikerrosta heikentävistä aineista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1005/2009 (**otsoniasetus**)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1069/2009, muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveystä sääntöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta (**sivutuoteasetus**)

Vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 649/2012 (**PIC-asetus**)

Fluoratuista kasvihuonekaasuista ja asetuksen (EY) N:o 842/2006 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 517/2014 (**F-kaasuasetus**)

### **Muita**

Rotterdamin yleissopimus SopS 107/2004

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 75/2014

### **Lyhenteitä**

AVI = aluehallintovirasto  
 ELY-keskus = elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus  
 Evira = elintarviketurvallisuusvirasto  
 FINAS-akkreditointipalvelu = Suomen kansallinen akkreditointielin  
 Luke = luonnonvarakeskus  
 LVM = liikenne- ja viestintäministeriö  
 MARA-asetus = Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa  
 Mavi = maaseutuvirasto  
 MMM = maa- ja metsätalousministeriö

Motiva	= Suomen valtion omistama asiantuntijayritys, joka kannustaa energian ja materiaalien tehokkaaseen ja kestäväseen käyttöön
PIPO-asetus	= Valtioneuvoston asetus polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiantuotantoyksiköiden ympäristönsuojeluvaatimuksista
SESKO	= Suomen sähköteknisen alan standardointijärjestö
SM	= sisäministeriö
STM	= sosiaali- ja terveysministeriö
SYKE	= Suomen ympäristökeskus
SMK	= ?
TEM	= työ- ja elinkeinoministeriö
THL	= terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Tukes	= turvallisuus- ja kemikalivirasto
Valvira	= sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VANK-P	= valtioneuvoston asettaman vaatimustenmukaisuuden arviointiasian neuvottelukunta, Pätevyyden toteamistoimen jaosto
VTT	= Teknologian tutkimuskeskus
YM	= ympäristöministeriö