Ympäristöministeriölle

Lausunto

**Viite: YM 6.2.2018. YM008:00/2015**

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, laiksi ympäristövaikutusten ar­vioin­ti­menet­telystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (jäljempänä: ”esitysluon­nos”). Lausuntonaan Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y. esittää kunnioittavasti seuraavan.

Esitysluonnoksen tavoittelee nykyistä sujuvampaa ja joutuisampaa lupamenettelyä ympäristöön vai­kut­taville hankkeille. Nykyisessä järjestelmässä on tunnistettu ongelmaksi se, että yksi hanke tarvit­see useita eri lakeihin perustuvia lupia. Kun yhtä vetovastuullista viranomaista ei nykyisin ole, on arvi­oitu että menettelyjen tehostamista ja ajallista säästöä voitaisiin aikaansaada menettelyjä yhdis­tämällä. Tähän on arvioitu päästävän eri menettelyjen päällekkäisyyksiä vähentämällä ja prosessin­johtoa keskittämällä. Arviona esityksessä lähdetään siitä, että ympäristön suojelutasoa tai perus­oikeuk­sia ei heikennettäisi.

**Esityksessä esille tuotuja arvioita uudistuksen tuomasta hyödystä**

* Arvioon yhteensovittamisen vaikutuksesta käsittelyaikaan sisältyy merkittävää epävar­muutta
* Arviointiselostukseen ja lupahakemukseen sisällytettävien selvitystarpeiden nykyistä tiiviimpi yhteensovittaminen vähentää toiminnanharjoittajan hallinnollista taakkaa sel­vitysten laatimisessa niissä tilanteissa, kun selvityksiä voidaan yhdistää.
* Kansalaisten osallistumisen kannalta lupamenettelyjen yhteensovittamisella voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Eri lupia koskevien hakemusten samanaikainen tiedottaminen ja kuuleminen sitovat lupahakemukset aiempaa selkeämmin yhdeksi kokonaisuudeksi, mikä helpottaa hankekokonaisuuden ymmärtämistä ja osallistumisen kohdentamista. Hankkeeseen osallistuvan ei myöskään tarvitse perehtyä samaa hanketta koskevaan kuulemisaineistoon monta kertaa. Toisaalta kansalaisten ja järjestöjen voi olla myös nykyistä vaikeampaa saavuttaa riittävä ymmärrys hankekokonaisuudesta ja sen edellyttämistä eri luvista ja valmistella muistutus tai mielipide laajasta kuulemisaineistosta, ellei kuulemisaika ole riittävän pitkä.

**Yhteensovitettavat menettelyt**

Lakiehdotuksen 3 §:ssä käytetään lupamenettelyn käsitettä. Tästä seuraa, että muunlaiset menettelyt kuten YVA-arviointimenettelyt ja erilaiset poikkeamispäätökset eivät kuulu tähän ryhmään. Mainitut lupamenettelytkään eivät ole kaikilta osiltaan yhteismitallisia sikäli, että useimmat me­nettelyt koskevat ovat hanketta varten vaadittavia hankelupia, toisin kuin luettelossa mainittu poikkeaminen luonnonsuojelulain mukaisista kielloista ja rajoituksista. Tässä kohdin on tarpeet­tomasti kiinnitetty huomiota tuossa laissa tarkoitettuun ”lupa”-sanaan, joka itse asiassa on poikkea­miseen annettava päätös. Tuo lupa ei anna hakijalle mitään sellaisia valtuuksia, joita muussa laissa luvalla annetaan hankkeelle. Tähän seikkaan palataan tuonnempana, mutta yleisellä tasolla luon­non­suo­je­lu­lain poikkeuspäätösten luonnehtiminen hankeluviksi on ongelmallista siltäkin kan­nal­ta, että muunlaisia poikkeamispäätöksiä, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyviä rajoi­tuksia poikkeuksineen ei tässä kohdin käsiteltäisi, ilmeisesti vain siksi, että lainsäätäjä ei ole nimennyt niitä luviksi. Jos kuitenkin esityksen mukaisesti katsotaan, Seura esittää pohdittavaksi, olisiko myös mui­nais­muistolain edellyttämät luvat otettava menettelyjen yhteensovittamista koske­van lain piiriin. Tämä laki saattaa maaperää kaivettaessa tai ruopattaessa tuottaa merkittävän esteen tai vii­vytyksen toiminnan aloittamiselle.

Toisaalta ympäristövaikutusten arviointia koskevan menettelyn yhdistäminen lupamenettelyyn on uudis­tusehdotuksen keskeinen osa. Siihen nähden sen jättäminen 3 §:n soveltamisalalistauksen ulko­puolelle vaikuttaa perustelemattomalta. Muutoinkin säännöksessä käytetty hanke-termi on ongel­mallinen. Toiminnanharjoittajan kannalta kysymys voi olla useiden erilaisten toimintojen, joista jotkut saattavat olla luvanvaraisia, toiset eivät. Selvempää olisi tässä kohdin puhua luvan­va­raisista toiminnoista tai toimenpiteistä.

Rajausten suhteen on merkityksellistä sekin, että yhteensovitettavista menettelyistä on jätetty pois kaa­voitus, joka ajoittuu yleensä aiempaan vaiheeseen kuin lupamenettelyt, mutta arvioitaessa hank­keen toteuttamisedellytyksiä lupamenettelyssä kaavamuutoksen tarjoamat sopeuttamis­mahdol­li­suu­det ovat kuitenkin merkityksellisiä. Kaavoituksen poisjättäminen tässä vaiheessa on tosin perus­teltua vaadittavien lainmuutosten laaja-alaisuuden vuoksi. Pitkällä tähtäyksellä kaavoituksen ja in­teg­roidun lupapäätöksenteon koordinointi kuitenkin vasta voisi merkitä todellista kokonaispro­ses­sin tehostumista esityksen tavoitteita vastaavasti.

Erilaiset rekisteri- ja ilmoitusmenettelyihin liittyvät viranomaismenettelyt on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Selviä perusteita tähän ei näytä olevan muu, kuin että niitä ei muussa laissa kutsuta luviksi. Saattaa kuitenkin olla tapauksia, joissa esimerkiksi ilmoituksenvaraiseksi arvioitu toiminta myöhemmin muutoksenhaun kautta arvioidaan luvanvaraiseksi, jolloin voisi olla perusteltua yhteensovitustilanteessa ainakin saattaa tiedoksi ja ottaa harkinnassa huomioon ilmoituk­senvaraisetkin toiminnot.

**Lupamenettelyjen yhteensovittaminen**

Nollavaihtoehdon käsittely on jäänyt esityksessä varsin pintapuoliseksi. Siinä todetaan, että asiassa on tarkasteltu muutosta, jonka uusi Valtion lupa- ja valvontavirasto synnyttäisi. Nollavaihtoehtoa on pidettävä sikäli riittämättömänä, että eri lupaviranomaiset käsittelisivät edelleen lupahakemuksia kukin erikseen, jolloin jokainen lupamenettely etenisi omaa tahtiaan. Kuitenkin käy ilmi, että suurena epävarmuus­tekijänä vaikutusten arvioinnissa pidetään juuri tulevien Valtion lupa- ja valvontaviraston perusta­mista ja sähköisen asiointijärjestelmän myönteiseksi arvioitua vaikutusta. Esitysluonnoksessa vähäiset tunnistetut positii­viset vaikutukset voisivat siten seurata jo pelkästään uudesta virastosta ja sähköisestä asioinnista.

Esitetty säädös on pelkästään menettelyllinen. Esikuvana sille voisi olla 1990-luvun alussa säädetty ympäristölupamenettelylaki. Se oli kuitenkin tehokas sen vuoksi, että siinä ei ollut lukuisten eril­listen viranomaisten järjestelmää yhden viranomaisen ohjauksessa, vaan yksi keskitetty lupaviran­omainen. Tällaisen puuttuminen nyt esitetystä mallista on merkittävä puute, koska silloin toteutuu nykyinen nollavaihtoehto vain sillä muutoksella kuorrutettuna, että ulkopuolisen viranomaisen prosessinjohto tulee byrokraattisena lisänä. Nyt esitetyn lain 8 §:n mukaan viranomaiset voisivat yhdessä ratkaista vain päätösten tavoitteellisen antamisajankohdan muun muuttumatta. On epäiltävää, onko tällainen tavoite mahdollinen, kun ottaa huomioon erilaisten lupamenettelyjen vaatiman ajallisen eron.

Keskeinen osa esitystä koskee lupamenettelyn ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suh­detta. Esityksen taustalla on annettu tietoa arviointimenettelyn käytön tähänastisesta laajuudesta. YVA- ja lupa­menettelyn yhteensovittamista koskien on tarkasteltu nollavaihtoehtoa ja menettelyihin sisäl­tyvien päällekkäisten vaiheiden yhdistämistä, eli kuulemista arviointi­selostuksesta ja lupahake­muksesta. Perusteluissa myönnetään, että laajempi yhdistäminen edel­lyttäisi merkittäviä muutoksia sekä YVA-menettelyn että nykyisen lupamenettelyn sisältöön. Seuran näkemyksen mukaan jo sähköi­sen lupajärjestelmän käyttöönotto ja Valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen.nämä toimenpiteet olisivat omiaan nopeuttamaan menettelyä, eikä nykyinen lainsäädäntö periaatteessa estä yhteisen kuulemisen järjestämistä jo nykyään.

Yhteensovittavasta viranomaisesta säädettäisiin 5 §:ssä. Vaikka asia ei säädöstekstistä selvästi ilme­ne, tarkoitus lienee, että nykyisen valtion lupaviranomaisen seuraaja olisi yhteensovittava viran­omainen, kunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa kunnan ympäristölupaviranomainen. Tässä suh­teessa kaipaisi täydennystä se, onko tarkoitus, että säännöksen mukaan kunnan viranomainen sovit­taisi yhteen myös luonnonsuojelulain mukaiset luvat.

Esityksen perusteluissa on todettu, että yhteensovittaminen tapahtuu toiminnanharjoittajan hakemuksesta. Ehdotetuissa lainkohdissa ei olekaan säännöksiä siitä, että lupaviranomainen voisi jollakin perusteella kieltäytyä yhteensovittamisesta muuta kuin siinä tapauksessa, että hanke edel­lyttää luonnonsuojelulain tarkoittamaa poikkeamislupaa. Siinäkin tapauksessa kieltäytyminen edel­lyt­tää sitä, että yhteensovittamista on erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Käytännössä tämä tar­koittaa sitä, että on suhteellisen selvää, ettei poikkeamislupaa myönnettäisi. Tällöin voisi teo­riassa olla prosessiekonomisesti järkevää jäädä odottamaan luonnonsuojelulain mukaista ratkaisua, ennen kuin asia muilta osin otetaan käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Mihin poikkeusta haetaan, jos han­ke­luvan sisältö ei ole tiedossa, synnyttää tuolle ratkaisulle ongelman. Mainittua jär­jestysvaatimusta ei myöskään lupajärjestelmissä ole asetettu eikä lupaviranomainen voi sitä syste­maattisesti vaatia.

Ehdotus luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusten yhteensovittamisesta vastoin nykyistä sääntelyä on muutoinkin ongelmallinen useasta syystä. Luonnonsuojelulain mukaan kyseiset ”luvat” tulee hankkia, ennen kuin toimintaan ryhdytään. Se taas, tarvitaanko tuollainen poikkeus, riippuu myönnettävän luvan sisällöstä ja toteutuksen ajoituksesta. On täysin mahdollista, että lupa annetaan haett­ua suppeampana tai sellaisin lupamääräyksin varustettuna, ettei luonnonsuojelupoikkeusta vaadita. Jos kuitenkin itse lupa evätään muulla perusteella, herää kysymys, saako samalla poik­keuspäätös kielteisen oikeusvoiman kaikkia alueella myöhempiä eri tavoin toteutettavia hankkeita koskien. Myös itse poikkeus tai rajoitus voi lisäksi aikojen myötä muuttua, kun hanketta aikanaan toteutetaan. Näistä syistä olisi tarkoituksenmukaisempaa, että vasta lupaviranomainen niin tarpeel­liseksi katsoessaan arvioisi luonnonsuojelulain kieltojen ja rajoitusten merkityksen, kuten nykyisin­kin on laita.

**Yhteensovittamisen toteuttaminen**

On selvää, että yhteensovittaminen on luvan hakijalle edullista, kuten perusteluissa on todettu. Siten lupamenettelyjen yhteensovittaminen on lähtökohtaisesti kannatettavaa, kunhan haitankärsijöiden asema turvataan. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittaminen tarkoittaa siis pelkästään sitä, että kun tietty toiminta edellyttää toiminnan aloittamista varten useita erilaisia lupia, lupa­hakemusten käsittely näiden lupien osalta yhteensovitetaan, kun toiminnanharjoittaja sitä pyytää. Tällainen esityksen 3 §ssä säädetty tavoite saattaa olla tarkoituksenmukainen, koska hakija ei välttämättä muutoin olisi valmis esittämään kaikkia hakemuksia samanaikaisesti. Toisaalta, jos ennakolta on arvioitavissa, että tietynlaista hanketta varten tarvitaan useita lupia, ei olisi perus­teetonta lähteä yleisemmninkin siitä, että viranomainen tämän tarpeen arvioisi ja edellyttäisi tarvittavien lupien hakemista ja niiden käsittelyn yhteensovittamista. Toimintaa ei kuitenkaan yhteensovittamisesta huolimatta saa aloittaa, ennen kuin kaikki luvat, sellaisetkin, joiden tarve ilmenee myöhemmin, on lainvoimaisesti saatu. Tässä suhteessa nopeutumista toiminnan aloitta­misen suhteen ei tapahtu hakijan kannalta.

Yhdennetyllä lupamenettelyllä tarkoitetaan yleisessä kielenkäytössä sitä, että eri lupia haettaisiin yhdel­lä hakemuksella, joka käsiteltäisiin yhdessä menettelyssä, jonka lopputulos taas olisi yhden­netty lupapäätös. Esitysluonnoksessa tällainen vaihtoehto sivuutetaan liian vaivalloisena todeten, että kyseiseen vaihtoehtoon liittyy monia ratkaistavia kysymyksiä ja lisäksi toteutus vaatisi laajoja muu­toksia lupalakien aineelliseen sisältöön ja muutoksenhakuun. Kun tällaiseen uudistukseen ei olla valmiita, arvioitavaksi jää, onko esitetynlainen suh­teellisen massiivinen erityissäädös tarpeen tai varsinkaan riittävä yhden luukun periaatteen toteuttamiseksi, kun samalla lupajärjestelmien pro­ses­sit ja harkintaperusteet säilyvät erillisinä muutoksenhakuasteita myöten. Esitysluonnoksen laati­ja­kaan ei vaikuta olevan joustavoittamistavoitteen toteutumisen suhteen vakuuttunut. Voisi ajatella, että hakijan mahdollisuutta saada hakemukset yhdestä luukusta viranomaisten käsittelyyn olisi järjestettävissä ilmankin erityislakia puhtaasti teknis-hallinnollisin keinoin. Kun vireillä on ympä­ristö­viran­omaisuudistus keskittämistavoitteineen ja sähköisen asioinnin kehittäminen, olisi tarkoi­tuk­­sen­­mu­kais­ta toteuttaa ensin nämä uudistukset ja kun niiden tuloksista on tietoa, arvioida uudelleen, onko erityiselle yhteensovittamiselle esitetyssä muodossa edellytyksiä.

Lakiehdotuksen perusteluissa on aivan oikein todettu, että tapauksissa, joissa sovellettaisiin menette­lyjen yhteensovittamista, tulisi asianosaisille varata tavallista pitempi muistutusaika. Se olisi perusteltuakin, koska lähtökohtaisesti yhteensovittamismenettelyssä olevat asiat ovat monimutkai­sempia, laajempia ja vaikeampia kuin tavanomaiset asiat. Esityksen lakipykäliin tämä hyvä lähtö­koh­ta ei kuitenkaan ole riittävästi vaikuttanut. Ehdotuksen 11 §:ssä esitetään säädettäväksi, että yhteensovittavan viranomaisen on tiedotettava lupahakemuksista kuuluttamalla niistä vähintään 30 päivän ajan. Muistutuksen tekoajasta ei ole lausuttu mitään. Yleensä se on sama kuin kuulutusaika. Jotta haitankärsijät voisivat tehdä asianmukaisen ja asiallisesti perustellun muistutuksen, muistu­tuksentekoajan tulisi olla pitempi kuin 30 päivää.

Prosessiekonomisesti esitys on myös vajavainen sikäli, että siinä ei ole otettu huomioon mah­dollisuutta ratkaista tiettyjä osakysymyksiä erikseen ikään kuin ennakoivasti. Tällä voisi olla menet­telyn jatkumista helpottava vaikutus. Siksi olisi aiheellista vielä pohtia sitä, voisiko yhteensovittava viranomainen yhdessä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa päättää, olisiko jokin lupaky­symys ratkaistavissa ennen muiden asiakohtien käsittelyn aloittamista. Tällainen kysy­mys voisi olla esimerikiksi aiotun sijoituspaikan sopivuus toimintaa varten. Jos sijoituspaikka osoittautuisi toimin­taan sopimattomaksi vasta kaikkien lupamenettelyjen päätyttyä, on saatettu tehdä paljon tarpeetonta työtä.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä on korostettu hakijan neuvomista. Yleensä käy niin, että kun yhtä oikeusperiaatetta korostetaan, muut yhtä tärkeät periaatteet helposti jäävät vähemmälle huomiolle. Yksi nykyaikaisen prosessin tärkeimmistä periaatteista on ”equality of arms” -periaate, suomeksi ”tasapuolisten keinojen periaate”, joka on osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatetta. Se tarkoittaa, että kaikilla osapuolilla on oltava yhtäläiset keinot vaikuttaa asiassa tehtävään ratkaisuun. Vaikka lupa-asioita pidetään Suomessa hallintoasioina, asioissa on useita osapuolia, merkittä­vim­pinä yhtäältä hakija ja toisaalta hakijan vastapuolina haitankärsijät.

Osallistumisoikeuden merkitys ilmenee esimerkiksi maanmittaustoimitusta koskevasta ratkaisusta KKO 2002:76, jossa todetaan: ”Vaikka Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale nimenomaisesti koskee vain menettelyä tuomio­istuimessa, hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa säädettyä asianmukaisen käsittelyn vaati­mus­ta arvioitaessa on perusteltua kiinnittää huomiota myös mainitun sopimusmääräyksen sovelta­miskäytännössä omaksuttuihin periaatteisiin. Niistä keskeisessä asemassa on tasapuolisuuden vaatimus. Sen mukaan asiassa, jossa ovat vastak­kain kahden yksityisen osapuolen edut, molempien on saatava esittää asiansa olosuhteissa, jotka eivät aseta häntä vastapuoleen nähden asiallisesti huonompaan asemaan.”

Jos lakiehdotuksen 6 §:n mukaisesti säädetään neuvonnasta, mikä ei sinänsä nykyisin jo ilman sääntelyäkin liene uutta, neuvonnan piiriin tulisi päästää myös muut asianosaiset, koska jos asioita sovitaan pitkälle ennakkotapaamisessa vain hakijan läsnäollessa, asiat poistuvat osallistumismah­dol­­lisuuden piiristä.

Tapaamisesta lausutaan perusteluissa: ”Tapaamisesta laadittaisiin muistio, joka liitetään osaksi asian käsittelyssä syntynyttä aineistoa.” Tätä ei kuitenkaan ole kirjoitettu lakiehdotukseen, mikä on ilmei­nen puute, jos neuvonnasta erikseen säädetään laissa.

**Kokonaisarvio**

Esityksen taustalla käsitellyt vaihtoehdot lupamenettelyjen yhteen sovittamisesta ovat nollavaih­to­ehto, yhdennetty lupamenettely ja kokonaisvaltainen ympäristölainsäädännön uudistaminen.

Ympäristönsuojelun tason säilyminen on nähtävä suhteessa kansalaisten osallistumis­mah­dol­li­suuk­siin. Tässä suhteessa heikennystä saattaa tapahtua, koska yksityiset asianosaiset ja järjestöt jou­tuvat vas­taamaan laajempiin kokonaisuuksiin rajallisessa ajassa. Tässä suhteessa olisi luotava riittävän sel­keitä kuulemiskäytäntöjä ja ehkä myös säätää niistä asetuksessa.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhdistäminen lupamenettelyyn esitetyssä laajuudessa vaikut­taa pe­rustellulta ja myös kustannustehokkaalta. YVA-menettelyn ja lupaprosessin yhdistä­mi­sen osalta esityksessä on tarkasteltu erilaisia me­nettelyjen yhdistämisvaihtoehtoja. Ensinnäkin on tar­kasteltu yhteistä kuuluttamista (vaihtoehto 1A), joka soveltuisi teolli­suus­laitosten muutos- ja laa­jen­nushankkeisiin, kun hankkeella ei ole käytän­nössä vaihtoehtoja ja näitä hankkeita tulee vireille toden­näköisesti harvoin. Vaihtoehdolla 1 A ei todeta olevan ympä­ristövaikutusten, säästö­jen, tai osallis­tumisen kannalta juuri merkitystä. Siksi se vaikuttaisi luontevalta luvan ja arvioinnin yhteis­käsittelymuotona. Siltä osin, eli kuulemisten samanaikaistamisen osalta, esitys olisi toteu­tettavissa eikä se välttämättä vaatisi erityissäädöstä, vaan voisi toteutua jo nykyisen lainsäädännön puitteissa. Vaih­to­ehdossa 1B kuule­miset yhdistettäisiin aina, kun hanke tarvitsee ympäristön­suojelulain tai vesi­lain mukaista lupaa, Tämä vaihtoehto toisi yrityksille säästöä, mutta heikentäisi osallistu­mis­mahdollisuuksia kummassakin menette­lyssä ja aiheuttaisi mahdollisesti kielteisiä ympäristö­vaiku­tuk­sia. Tätä vaihtoehtoa voisi seuran mielestä käyttää, jos taataan osallistumisen aitous ja kattavuus. Vaihtoehto 1 C:n osalta ympäristövaikutusten arvioinnista todetaan esityksessä, että jos näitä hank­kei­ta on, saisi hanke nopeammin luvan aloittaa ympäristöä heikentävän toiminnan. Tämä vaihtoehto voisi heikentää osallistumismahdollisuuksia sekä aiheuttaa kielteisiä, vaikeasti ennallistettavia ympäristö­vaikutuksia. Näistä syistä seura ei näe erityistä syytä tämän vaihtoehdon valintaan.

Ongelmallista esitysehdotuksen puoltamisessa ovat itse lakiluonnoksen perusteluissakin esitetyt lukuisat epävarmuustekijät. Tämä koskee kustannuksia, viranomaisrakenteita, mutta myös uudistuk­sen keskeiseksi tavoitteeksi nostettua aikatekijää. Juuri miltään osin ei ole osoitettu esimerkiksi tilastollisesti selkeää hyötypainotteisuutta sen hakijalle koituvan oletetun edun ohella, että proses­suaalinen yhteensovittaminen tuottaisi tarvittavat luvat nykyistä nopeammin. Tällaisena voisi olla esitetty mahdollisuus asettaa viran­omaispäätöksenteolle määräaikoja, mutta näin on tehtävissä jo nykyistenkin lupajärjes­telmien sisäisesti ilman varta vasten perustettavan uuden yhteensovittavan viranomaisen erityistä päätöstä. Tähän nähden jää varsin epäselväksi, missä kohdin jousta­voittaminen aidosti vaikuttaa, ellei tällaiseksi katsota hakijan systemaattista ohjaamista hakemaan lupia samanaikaisesti ja hakijan neuvontaa. Sitä vastoin samanaikaisesti vireille pantujen lupa­hakemusten käsittelyvaiheiden sovittaminen ajallisesti yhteen, kun ne kuuluvat eri viran­omaisten toimi­valtaan (täydentämisvaihe, kuulemiset ja lausunnot, selityk­set, lupapäätösten antaminen ja tie­dot­taminen), osoittautunee vaikutusarvioinnin ja lupahar­kinnankin osalta laajemminkin hankalaksi toteuttaa.

Todellinen yhteensovittamistavoite olisi sellainen, että siinä yksi viranomainen toimii kaikilta osin lupaviranomaisena eikä vain muita viranomaisia ohjaavana tahona. Tällainen uudistus vaatii kuiten­kin mittavaa lainvalmistelua koko ympäristösektorin osalta. Ympäristölakien kokonaisvaltainen uudis­­taminen ympäristökaareksi on esityksessä sivuutettu tarpeettomana sen vaatimien laaja-alais­ten muutosten takia. Esitysluonnoksen vaihtoehtotarkastelu antaa vaikutelman siitä, että uudis­tushankkeelle ei ole annettu riittäviä ajallisia resursseja ja tavoitteena on ollut tunnistaa vähiten valmistelua ja muutoksia vaativa vaihtoehto. Tämän valossa ja kun hanke liittyy niinkin laajasti ympäristöön vaikuttaviin uudistuksiin kuin esimerkiksi maakuntauudistukseen, jotka lisäävät epä­var­muustekijöitä vaikutusarvioinnissa, viriää kysymys siitä, olisiko säädöshankkeen tarpeellisuutta arvioitava vasta sitten, kun mainitut suuret rakenneuudistukset on tehty ja sähköinen asiointi toi­meen­pantu tai on varmuus näiden uudistusten toteutumisesta lähiaikana.

Mainittuihin seikkoihin nähden seura katsoo että esityksen minimitavoitteet olisivat osittain toteu­tettavissa jo nykyisten lupajärjestelmien käytäntöjä lähentämällä ja tietojärjestelmien toimivuutta lisäämällä. Esityksen yhden luukun periaatteena ilmaistu hakijan aseman parantamista tarkoittava tavoite toteutunee pitkälti luultavasti jo LUOVA:n perustamisen myötä, sähköisen asioinnin tultua käyttöön ja viranomaisten olemassa olevilla työjärjestyksillä ja menettelytavoilla. Ehdotus uuden viranomaisportaan luomisesta ilman sen aitoa osallistumista ennallaan säilyvien lupajärjestelmien prosesseihin, vaikuttaa siksi tavoiteltuun minimihyötyyn nähden varsin byrokraattiselta.

Hakemusten samanaikaisen käsittelyn edistäminen lienee merkittävin hyöty, mutta viranomaisten kokoaminen olisi tällöin asetettava varsinaiseksi tavoitteeksi. Ehkä esitys on väliratkaisuna perusteltavissa siltä kannalta, että edetään askel kerrallaan kohti lupajärjestelmien ja muiden päätök­sentekomuotojen sisällöllistä koordinointia. Aikaisemmin jo käytössä ollut malli olisi se, että yhteensovittava viranomainen käsittelisi kaikki yhteensovitettavat luvat. Nykytilanteessa uudistus­tarpeen arviointi olisi luotettavammalla pohjalla, jos tiedossa olisi myös lupaviranomaisjärjestelmän tulevaisuus ja siihen liittyvä mahdollisuus lupien prosessuaaliseen yhteiskäsittelyyn.

Helsingissä maaliskuun 20 päivänä 2018.

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y.

Erkki J. Hollo

Puheenjohtaja