

Lausuntopyyntö 15.11.2012, YM16/400/2012

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YMPÄRISTÖNSUOJELULAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Museovirasto on käsitellyt ympäristönsuojelulain uudistamista koskevan esitysluonnoksen ja antaa siitä seuraavan lausunnon.

Lausunnossa keskitytään tarkastelemaan esitysluonnosta suhteessa kulttuuriympäristön (arkeologinen kulttuuriperintö, rakennusperintö ja kulttuurimaisema) suojeluun ja sitä koskevaan erityislainsäädäntöön. Lausunnossa kommentoidaan erityisesti lain tarkoitusta ja soveltamisalaa, luonnonarvojen huomioon ottamista sekä lupamenettelyä ja lupaharkintaa koskevia säännöksiä.

Arkeologista kulttuuriperintöä ympäristössä ovat kiinteät muinaisjäännökset ja laivalöydöt, jotka on rauhoitettu muinaismuistolaila (295/1963). Rauhoituksesta poikkeamiseen on haettava lupa muinaismuistolain mukaisesti.

Arkeologiseen kulttuuriympäristöön sisältyy myös kohteita, jotka eivät kuulu muinaismuistolain piiriin, mutta joilla voi olla huomattavaa arkeologista ja historiallista merkitystä, esimerkiksi ensimmäistä maailmansotaa nuoremmat sotahistorialliset kohteet, kuten Salpalinja. Viimeksi mainittuja voidaan toistaiseksi suojella lähinnä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla annetuin kaavamääräyksiin.

Rakennusperintöä suojellaan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvalla kaavoituksella, lailla rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010) sekä kirkollisten rakennusten osalta kirkkolainsäädännöllä.

Maisemaa kulttuuri- ja luonnonmaisemana voidaan suojella niinkään maankäyttö ja -rakennuslain nojalla tapahtuvalla kaavoituksella sekä luonnonsuojelulaila, siten kuin esitysluonnoksessa on todettu.

Lain tarkoitus ja soveltamisala (1-2 §)

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan ympäristönsuojelulain tavoitteet vastaisivat edelleen suurelta osin voimassa olevan lain tavoitteita.

Voimassa olevasta laissa annetussa hallituksen esityksessä 84/1999 soveltamisalaa linjataan seuraavasti: "Ympäristönsuojelulaki olisi ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskeva yleislaki. Ympäristönsuojelulla tarkoitettaisiin laissa pilaantumisen ehkäisemistä. Ympäristönsuojelun käsite ymmärrettäisiin laissa siten yleiskieltä suppeammassa merkityksessä. Ympäristönsuojeluun ei kuulu tässä merkityksessä luonnonsuojelu, jolla tarkoitetaan lajien ja niiden elinympäristöjen suojelua, ympäristökokonaisuuksien suojelua ja varsinaista luonnon monimuotoisuuden suojelua. Ympäristönsuojeluun ei myöskään kuulu suoranaisesti kulttuuriarvojen suojelu tai maiseman suojelu, vaikka ympäristönsuojelulain soveltamisessa maisemahaitat voisivat tulla huomioon otetuksi esimerkiksi jätteen hyötykäyttöä ja käsittelyä harjoittavien toimintojen yhteydessä ja kulttuuriarvojen säilyminen saisi suojaa myös pilaantumishaitoilta ja -vaurioilta."

Määritellessään ympäristön pilaantumista sekä voimassa oleva laki (3 §) että nyt lausunnolla oleva lakiluonnos (5 §) nimeävät yhdeksi pilaantumisen muodoksi ympäristön yleisen viihtyisyyden ja erityisten

kulttuuriarvojen vähentymisen. Kaikki ympäristön pilaantumisen muodot ovat hierarkisesti samassa asemassa eli kukin niistä huomioidaan itsenäisesti lupaharkinnassa.

Huolimatta edellä kerrotusta ympäristönsuojelulain on sekä nykyisin että esitysluonnoksen mukaan myös jatkossa piirteitä, jotka osoittavat luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluvien arvojen vaalimisen olevan erityisasemassa. Yksi syy tähän lienee, se että lailla toteutetaan EU-direktiivejä, jotka painottunevat luonnonsuojeluun kulttuuriperinnön suojelun ollessa kansallisen lainsäätäjän aluetta.

Kansallisella tasolla ympäristönsuojelulain säätämisessä olisi johdonmukaista ja tarkoituksenmukaista omaksua lähestymistapa, jonka mukaan ympäristöllä ymmärretään luonnonympäristön ja kulttuuriympäristön muodostama kokonaisuus ilman lähtökohtaisia painotuksia. Tämä toteuttaisi hyvin myös perustuslain 20 §:ää, jossa tarkoitettu vastuu kohdistuu elollisen luonnon ja elottoman luonnonympäristön lisäksi ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön. Yleislakina ympäristönsuojelulaki siis tarkastelisi ympäristön luonnon- ja kulttuuriarvoja aina kulloisessakin tapauksessa olevana kokonaisuutena, ja kulttuuriympäristön suojelun erityislainsäädäntö olisi prosessissa vastaavassa asemassa kuin luonnonsuojelulaki.

Lähestymistapa voitaisiin ilmaista ehdotetun 1 §:n 2 kohdassa seuraavasti: "Tämän lain tarkoituksena on ... 2) turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti ja kulttuurisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö sekä torjua ilmastonmuutosta".

Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot (11 §)

Esitysluonnoksessa pidetään epäkohtana sitä, että ympäristölupaan myöntämisessä ei voida toiminnan sijoittamisen arvioinnissa ottaa huomioon luonnonarvoja, ellei niitä ole luonnonsuojelullailla kohdennetusti tai oikeusvaikutteisessa kaavassa suojeltu. Näkökanta on ymmärrettävä myös kulttuuriympäristön suojelun kannalta: Suojelua tarvitsevien kohteiden suojelutilanne ei ole koskaan "valmis" esimerkiksi siksi, että kaavoituksen perusteena käytetyt tiedot ovat vanhentuneet tai kohteet ovat kuntakaavoituksen ulottumattomissa.

Luonnoksessa esitetty huoli kohdistuu erityisesti suoluontoon. Myös kulttuuriarvojen suojelun osalta tilanne on se, että suot käsittävät runsaasti arkeologista kulttuuriperintöä, jonka suojeleminen ansaitsisi nykyistä aktiivisempia toimia. Soiden joukossa on esimerkiksi runsaasti soistuneita muinaisia vesialtaita, joiden rannoilla on turpeen alla säilynyt myös arkeologisia kohteita.

Epäkohtaa on esitetty korjattavaksi säätämällä uusi säännös, jonka mukaan ympäristölupaa edellyttävä toiminta on sijoitettava siten, ettei siitä aiheudu toiminnan sijoituspaikalla valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Luonnonarvolla tarkoitetaan erityisesti sijoituspaikalla esiintyviä lajeja ja luontotyyppejä. Sijoituspaikan soveltuvuuden arvioinnissa voidaan lisäksi ottaa huomioon sijoituspaikan erityiset kauneus- ja maisema-arvot, jossa yhteydessä voidaan huomioida mm. valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt sekä valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet. Perustelujen mukaan kauneus- ja maisema-arvot eivät yksin kuitenkaan voi estää toiminnan sijoittamista, vaan ne ainoastaan tukevat luonnonarvojen huomioimista. Tästä syystä myöskään sillä ei ole merkitystä, miten kauneus- ja maisema-arvot on kaavoituksessa tutkittu, jos luonnonarvot on tutkittu riittävästi.

Esitysluonnokseen liittyvistä eriävistä mielipiteistä ilmenee, että säännökseen kohdistuu paljon epäilyksiä. On tervetullutta keskustella siitä, kuinka paljon harkintavaltaa lupaviranomaisilla tulisi olla ympäristöarvojen suojelemisessa. Mitä suojelemisella ylipäätään tarkoitetaan: Onko se aina erityislainsäädännön nojalla tapahtuvaa nimetyin kohteen määrittelyä ja sen käytön rajoittamista vai voiko sitä sisältyä maankäytön ja luonnonvarojen käytön lupamenettelyihin ja ohjaamiseen? Kuka ja missä prosessissa saa vaikuttaa ympäristöarvojen säilymiseen? Esitysluonnos on myönteinen signaali siihen suuntaan, että vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille ja että ympäristön suojeleminen ei ole muista toiminnoista irrallinen sektori.

Kuten Museovirasto on tässä lausunnossa esittänyt, ympäristö tulisi käsittää luonnon- ja kulttuuriympäristöstä muodostuvana kokonaisuutena ilman tarpeettomia raja-aitoja ja etusijajärjestyksiä. Mikäli ehdotetun 11 §:n kaltaisesti säädetään, säännöksen nojalla tulisi voida ottaa toiminnan sijoittumisessa huomioon nimenomaisesti myös kulttuuriarvot.

Kulttuuriarvot sisältyvät osittain säännösehdotuksessa tarkoitettuihin kauneus- ja maisema-arvoihin, mutta tällöinkin vain rakennetun kulttuuriympäristön osalta. Kuitenkin myös arkeologinen kulttuuriympäristö voi yhtä lailla muodostaa osan kohteiden kauneus- ja maisema-arvoihin sisältyvää monimuotoisuutta. Parhaassa tapauksessa kohteessa ovat läsnä kaikki elementit: menneisyydestä kertovat esim. hautaröykkiöt, rakennusperintöä, perinnebiotooppi, uhanalaisia lajeja ja luontotyyppejä sekä kokonaisuuden muodostama kaunis maisema.

Lisäksi nykyisessä ehdotuksessa oleva luonnonarvojen hierarkisesti parempi asema suhteessa muihin ympäristöarvoihin on epä johdonmukainen, koska 5 §:ssä mainitut ympäristön pilaantumisen ilmenemismuodot ovat keskenään samanarvoiset. On syytä ylipäätään harkita, halutaanko sääntelyä, jossa jotkut ympäristöarvot jo lähtökohtaisesti asetetaan ns. apulaisen asemaan vailla itsenäistä merkitystä.

Lausunnot (42 §)

Esitysluonnoksen 42 §:n 2 momentin mukaan lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto asiassa yleistä etua valvoilta viranomaisilta. Säännösehdotus vastaa voimassa olevaa sääntelyä.

Mainittakoon kuitenkin tässä yhteydessä, että Museovirastoon on saapunut aluehallintovirastoista niiden olemassaoloaikana varsin vähän lausuntopyyntöjä. Luultavasti lausuntopyyntöjen määrä olisi jossain määrin suurempi, jos lausunto pyydettäisiin aina, kun asiaan liittyy kulttuuriympäristön suojele yleisenä etuna. Lausuntopyyntökäytäntöä voi olla paikoin tarpeellista tarkistaa, ja toisaalta myös tehostaa tietojenvaihtoa kevyemminkin menettelyin.

Lupaharkinnan perusteet (49 §)

Esitysluonnoksen 49 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen on otettava huomioon mitä yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi säädetään. Säännöksen 3 momentin mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Vaikka esitysluonnoksen uudistustavoitteet eivät varsinaisesti kohdistu näihin säännöksiin, Museovirasto ehdottaa, että 3 momenttiin lisätään muinaismuistolain (295/1963) noudattamisvelvollisuus luonnonsuojelulain rinnalle.

Lisäys on perusteltu, koska ei ole harvinaista, että ympäristöluvan alaiset toiminnot koskevat muinaismuistolain rauhoittamia kohteita. Samoin kuin luonnonsuojelulain alaisten kohteiden osalta, myös muinaismuistolain alaisten kohteiden osalta on syytä ajoissa huolehtia siitä, että mahdollinen suojelukohteiden liittyminen asiaan selvitetään, otetaan huomioon toiminnan sijoittelussa ja tarvittaessa lupaa suojelusta poikkeamiseen haetaan ennen kuin toiminnan suunnittelu etenee kovin pitkälle. Museoviraston ylläpitämä muinaisjäännösrekisteri on kaikkien saatavilla oleva apuväline tähän.

Moneen ympäristölakiin on viime aikoina katsottu tarpeelliseksi ottaa viittaus muinaismuistolain noudattamisesta, esim. kaivoslaki, vesilaki, metsälaki sekä maankäyttö- ja rakennuslaki.