



Ympäristöministeriö

YM038:00/2011

YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN UUDISTAMISHANKKEEN KOLMANNEN VAIHEEN EHDOTUKSISTA

Ympäristölupamenettelyjen keventäminen ja sujuvoittaminen ovat erittäin hyviä tavoitteita, joilla on välillisesti myönteisiä vaikutuksia ympäristönsuojeluun resurssien kohdentuessa oleellisiin ympäristövaikutuksiin.

Tämän lausunnon keskeisinä tausta-asiakirjoina ovat

1. Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 3. vaiheen projektin 1 muistio.
2. Ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen 3. vaiheen projektin 7 muistio.
3. Belinskij, Antti – Warsta, Matias – Ekroos, Ari – Määttä, Tapio: Yhden luukun periaate ympäristöllisissä ennakkovalvonta- ja suunnittelumenettelyissä. Väliraportti 15.1.2016. [<http://www.ym.fi/download/noname/%7B99C1949E-6630-477C-842F-50292CC77772%7D/115570>] (18.1.2016). (Belinskij et al. 2016).
4. Ekroos, Ari & Warsta, Matias: Ehdotus selityselvollisuuksia koskevien määräyksien vähentämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi tarvittavista ympäristönsuojelulain muutoksista sekä ympäristöministeriön ohjeesta. (Ekroos & Warsta 2009).
5. Kajander, Sara – Parri, Asko (toim.): Paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT) – Ampumaratojen ympäristövaikutusten hallinta. Suomen Ympäristö 4, 2014. (Kajander & Parri 2014).
6. Miljösamverkan Västerbottens delrapport on Skjutbanor. November 2014 – mars 2015. (Miljösamverkan 2015).
7. Mäenpää, Olli: Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä. Selvitys ympäristöministeriölle. 11.9.2014. (Mäenpää 2014).
8. Paikkala, Sirkka-Liisa: Muistio. Ehdotus valtioneuvoston päätökseksi ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista. Helsinki 1997. (Paikkala 1997).
9. Soininen, Niko: Eräiden ympäristöoikeudellisten lupien edellytysuhteet ennakoitavuuden ja käsittelyn sujuvoittamisen näkökulmasta. Taustaselvitys ympäristöministeriölle 4.3.2015. [http://www.ym.fi/download/Taustaselvitys_Eraiden_ymparistooikeudellisten_lupien_edellytysuhteet_Soininen/8cba9131-c9b5-4424-94fb-7ac354c7bafb/107657] (20.1.2016). (Soininen 2015 a).

Maassamme on ympäristöluvanvaraisia, toiminnassa olevia ampumaratoja noin 800 kpl, joilla on moninkertainen määrä erillisiä lajiratoja. Uusi ampumaratalaki (763/2015) määrittelee vähäisen ampumaradan radaksi, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 10 000 laukausta vuodessa. Lain perusteluissa vähäisiksi määritellyt ampumaratoja arvioidaan olevan suuri osa luvanvaraisista. Pääosa ampumaradoista on metsästys-, harrastus- ja urheiluseurojen ylläpitämiä. Puolustusvoimilla on noin 50 ampumarataa, joilla sijaitsee noin 200 lajirataa. Ampumaratoja on myös rajavartiolaitoksella, poliiseilla ja reserviläisillä sekä kunnilla. Ampumaratoja tarvitaan, jotta ampuminen ja taitojen kehittäminen voi tapahtua valvotusti sille tarkoitettulla ja suunnitellulla alueella. Ampumaradoilla suoritetaan myös lakisääteisiä ampumakokeita. Suomessa aseiden hallussapitolupa on arviolta noin 700 000–800 000 henkilöllä ja lupia yhteensä noin 2 miljoonaa kappaletta.

Ampumaharrastusfoorumi toteaa ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen kolmannen vaiheen ehdotuksista seuraavaa:

1. Päällekkäinen valvonta

Ampumaratalaki (763/2015) ja valtioneuvoston asetus ampumaradoista (1307/2015), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja ympäristönsuojelulaki (527/2014; muutos 423/2015) tuottavat merkittävässä määrin päällekkäistä valvontaa. Ampumaradan ennakoivalvonnassa ja toimintojen ohjauksessa päällekkäin menevät lainsäädännöt tuhlavat viranomaisten ja radan ylläpitäjän voimavaroja ja tekevät mahdolliseksi erittäin pitkän kuulemis- ja muutoksenhakuketjun. Ampumaradan lupien edellytyssuhteet ovat hallintokäytännön kautta melko vakiintuneet, mutta ainoastaan maankäyttö- ja rakennuslaissa on kirjoitettu esiin lainvoimaisen ympäristöluvan vaatimus (153 § 2 mom. kohta 6). Uusi ampumaratalaki ei mainitse edellytyssuhteesta. Valtioneuvoston asetuksessa ampumaradoista on 1 § 2. momentin kohdassa 6 mainittu lupahakemuksen liitteissä ympäristölupa.

2. Kuuleminen, asianosaisuus ja suunnittelutarveratkaisut

Ampumaradan lupamenettelyyn liittyvä kuuleminen on ongelmallinen monella tapaa. Asianosaisen määritelmä MRL:n alueella on kapeampi kuin YSL:n tai ampumaratalain. Kuntatasolla saattaa sattua, että rakennusvalvonta ei piittaa YSA 13 §:n viittauksista hallintolain 10 §:ään. Muiden viranomaisten kanssa ei tehdä yhteistyötä ja seurauksena vain rajanaapureita kuullaan. Ampumaradat sijaitsevat pääsääntöisesti kaavoittamattomalla alueella, jonne annetaan suunnittelutarveratkaisuja. Näissä kuultavien joukko tulisi olla laajempi, mutta vain rajanaapureita tässä yleensä kuullaan. **Ampumaradan tulisi aina olla lähialueensa suunnittelutarveratkaisussa asianosainen.** Hallinnon oikeusperiaatteista ainakin tarkoitussidonnaisuus saattaa unohtua, ellei ampumaradan kuulemisvelvoitetta kirjoiteta selvemmin sopivaan säädökseen. VNp 53/1997:n perusteluistio, ehdotus valtioneuvoston päätökseksi ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista (Paikkala 1997) on kirjoitettu selkeästi suojaamaan ampumarataa lähelle tulevalta, meluhaitasta mahdollisesti kärsivältä rakentamiselta. VNp 53/1997 on edelleen voimassa.



3. Ennakkoneuvottelu ja valmiin päätösesityksen kuuleminen

Toinen kuulemiseen liittyvä ongelma on ympäristölupahakemuksen jättämisen ja ympäristölupapäätöksen välinen lupaesityksen valmistelu-aika. Päätösesityksen valmistelija ei aina tunnu ymmärtävän, mikä on ampumaradan toiminnanharjoittajalle oleellinen muutos. Lupahakemuksessa esitetyt ampuma-ajat saatetaan esityksen valmistelussa kirjoittaa kokonaan uusiksi - esimerkiksi "päälomakaudelle" tehdään hiljainen aika. Luvan hakijaa ei esitysluonnoksesta kuulla. Kunnan ympäristölupaviranomainen ei välttämättä pysty korjaamaan tilannetta. Vaasan hallinto-oikeus tekee asiakirjojen perusteella korjauksen. Olli Mäenpää (Mäenpää 2014) esittää kuulemiseen kahta ratkaisumallia: etukäteisneuvottelu ja valmiin päätösesityksen pohjalta tehtävä kuuleminen. Ampumaradan osalta ennakkoneuvottelu on ainakin suurempien ratojen osalta ollut pääsääntö. Valmiin päätösesityksen kuuluttaminen on uusi erittäin hyvä ja kannatettava ratkaisu.

4. Lupien edellytyssuhteet

Niko Soininen laati YM:lle selvityksen eräiden ympäristöoikeudellisten lupien edellytyssuhteista ennakoitavuuden ja käsittelyn sujuvoittamisen näkökulmasta (Soininen 2015 a). Soininen toteaa KHO:ta perustana käyttäen, että poikkeuslupien edellytyssuhde tulee olla kirjoitettuna lakiin olakseen sitova. Ampumaradan lupien edellytyssuhteet ovat hallintokäytännön kautta vakiintuneet, mutta ainoastaan maankäyttö- ja rakennuslaissa on kirjoitettu esiin lainvoimaisen ympäristöluvan vaatimus (153 § 2 mom. kohta 6). Uusi ampumaratalaki ei mainitse edellytyssuhteesta. Valtioneuvoston asetuksessa ampumaradoista on 1 § 2. momentin kohdassa 6 mainittu lupahakemuksen liitteissä ympäristölupa. Lupien ketju on kuitenkin syntynyt. Ampumarataluvan myöntävä Poliisihallitus odottaa ympäristöluvan saavan lainvoiman ja sitten kuuluttaa ampumaratalupahakemuksen ja sen jälkeen tiedottaa myöntämästään luvasta. Syntyvä viive ei ole montaa kuukautta, ellei Poliisihallituksen ampumarataluvasta valiteta radan sijaintialueen mukaan määräytyvään hallinto-oikeuteen.

Ympäristöluvan ja ampumarataluvan käsittelyyn kohtuullisen rinnakkain ei ole laissa estettä. Lähes säännönmukaisesti ympäristöluvan hakija pyytää myös "täytäntöönpanon muutoksenhausta huolimatta" (YSA 15 § 1. mom. kohta 9). Mahdollisen muutoksenhaun vaikutus käsittelyaikaan on Vaasan hallinto-oikeuden käsissä. Näyttäisi siltä, että ampumaratatoiminnan harjoittaja saa yleensä luvan aloittaa radan rakentamisen. Poliisihallituksella ei tässä tapauksessa olisi syytä odottaa Vaasan hao:n lopullista päätöstä eikä mahdollista KHO-vaihetta. Ampumaratalupahakemuksen voisi kuuluttaa jo tässä vaiheessa. Viiveeksi jäisi ehkä kuukausi (lausunnot, lisäselvitykset ja vastineet).

5. Yhden luukun periaate

Yhden luukun periaatteen (Belinskij et al. 2016) toteutusvaihtoehtoista ampumaradan luvitukseen sopisi useampikin. Asiaan vaikuttavia tekijöitä on muutamia. Uuden ampumaratalain tuoma muutos on entistä näkyvämpi radan toimijoihin kohdistuva valvonta. Ampumarataluvan haltijaan ja ratavastaavaan kohdistetaan laissa erityisvaatimuksia. Aikaisempi lääninhallitusten luoma käytäntö ei henkilövalvonnassa poikennut nyt näkyviin kirjoitetusta. Nyt lakiin kirjoitettu vaatimustaso mahdollisti ampumarataelinkeinoharjoittajan poistamisen ampuma-aselaista. Ampumaratalaki ja valtioneuvoston asetus ampumaradoista toteuttivat ampumaradoille omavalvontaa muistuttavan tilanteen. Yksi menettelytavan valintaan vaikuttava piirre on lupien siirrettävyys. Ympäristölupa myönnetään toiminnalle mutta ampumaratalupa on henkilökohtainen eikä sitä voi siirtää luvan raukeamatta.

Yhden luukun ratkaisussa ampumaradan osalta Poliisihallitus saattaisi olla lausunnonantajan asemassa. Poliisihallitus antaisi sitovan lausunnon luvanhakijasta, ratavastaavasta ja ampumaradan järjestyssäännöstä. Ampumaradan tekniseen turvallisuuteen ja käyttötapoihin kuuluvat seikat kirjoitettaisiin ainoastaan yhteen lupaan. Nykytilanteessa ympäristölupa ja ampumarataluvan identtiset tekstit saattavat oleellisen muutoksen tapauksessa aiheuttaa kahden luvan muutoksen. Tämä tulisi torjua. Toiminnanharjoittajan mahdollinen vaihtuminen aiheuttaisi lausuntopyyntöä eikä täyttä lupahakemusta. Lausuntopyyntöä syntyisi valituskelpoinen Poliisihallituksen päätös jos hakija hylättäisiin.

6. Kevennetyn menettelyn laajentaminen

Ampumaratalain tuoma radan laukausmäärään perustuva jako vähäisiin ampumaratoihin, ampumaratoihin ja ampumakeskuksiin tulisi ottaa käytäntöön myös ampumaradan ympäristöluvassa jo ennen mahdollista yhdelle luukulle siirtymistä. Vähäinen ampumarata (alle 10 000 laukausta) ei vaadi Poliisihallituksen lupaa, vaan siitä tehdään ilmoitus. Ympäristölainsäädäntöön on ympäristöturvallisuutta vaarantamatta mahdollista ottaa kevennetty lupamenettely (rekisteröinti tai ilmoitus). Käytävissä olevien resurssien kohdentamiseksi ympäristösuojellisesti tehokkaasti, lähtökohtana lupakynnyksen määräytymisessä tulisi huomioida radan päästöpotentiaali, joka on sidoksissa laukausmääriin sekä toiminnan aiheuttama ympäristöriski ampumaratojen BAT-ohjeistuksen mukaisesti (Kajander & Parri, toim. 2014). Meillä suuri osa ampumaradoista on metsästysseurojen pieniä ratoja - vähäisiä ampumaratoja. Ruotsalaisen mallin mukaista mahdollisuutta omavalvontaan on myös mahdollista kehittää (Miljösamverkan 2015, s. 9 ss.).

7. Ympäristöluvan vaatimat selvitykset ja toiminnan harjoittajan selvilläolovelvollisuus

Ympäristönsuojelulain 6 § edellyttää, että toiminnanharjoittaja on selvillä toimintansa vaikutuksista ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Ampumaradan ympäristöluvan perustaksi suoritetaan normaalisti melumittaus ja/tai melumallinnus ja hankitaan selvitys pohjavesitilanteesta. Jos on kyse jo käytössä olleesta ampumaradasta, selvitetään myös maaperän sisältämien haitta-aineiden sijainti ja määrät. Melun, pohjaveden tilan ja rata-alueen haitta-aineiden seurannasta ja näitä koskevista toimenpiteistä annetaan lupamääräykset. Luvan myöntämisvaiheessa ampumaradan ympäristöllinen tilanne tiedetään. Ennakollinen valvonta on kunnossa.

Ampumaradan toiminnan aikainen valvonta ja sitä varten ympäristöluvassa määrätyt mittaukset ja tutkimukset tulisi sijoittaa mitattavan tai tutkittavan seikan aiheuttamaan ympäristölliseen riskiin. Tilanne kehittyi myönteiseen suuntaan, kun YSL 71 § kumottiin (423/2015; voimaan 1.5.2015) ja täysimittaiset määräaikaiset lupatarkistukset poistuivat.



Kannattamme edelleen Ekroosin ja Warstan linjauksia selvitysvelvollisuuksia koskevien määräysten antamisesta (Ekroos & Warsta 2009). Yleistä ympäristötietoa ei velvoiteta toiminnanharjoittajaa tuottamaan ja hankittavan tutkimustiedon kustannusten ja tiedon tuottaman hyödyn suhdetta punnitaan määräystä harkittaessa. Jos tutkimus määrätään, sen tuloksien perusteella on myös tehtävä päätös. Pelkkä YSL 6 § ei ole riittävä peruste jatkuvalla tutkimuskierteelle. YSL 167 §:n velvoite valvonnan perustamisesta riskien arviointiin on kannatettava. Sen kautta päästään oikeaan laatuun ja kustannustehokkuuteen.

Mikko Taussi

Ampumaharrastusfoorumin puheenjohtaja

Lotta Jaakkola

Ampumaharrastusfoorumin ympäristöasiantuntija

Ampumaharrastusfoorumi on ammunnan harrastusta edistävien järjestöjen yhteenliittymä, jonka tavoitteena on turvata ammunnan harrastusmahdollisuudet maassamme myös tulevaisuudessa. Ampumaharrastusfoorumin tehtävänä on yhteisvoimin vaikuttaa päättäjiin valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla ampumaharrastusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Ampumaharrastusfoorumin muodostavat urheilujärjestöistä Suomen Ampumaurheiluliitto ja Suomen Ampumahiihtoliitto; metsästysjärjestöistä Suomen Riistakeskus ja Suomen Metsästäjäliitto; reserviläisjärjestöistä Maanpuolustuskoulutusyhdistys, Reserviläisurheiluliitto, Suomen Reserviupseeriliitto, Reserviläisliitto sekä Maanpuolustuskiltojen liitto. Lisäksi jäsenkuntaan kuuluvat Asealan Elinkeinonharjoittajat ry ja Asehistorian Liitto ry. Aseen hallussapitolupia on Suomessa arviolta noin 700 000 – 800 000 henkilöllä