

Asia: VN/16276/2024

Lausuntopyyntö; Hanke ampumaratojen toiminnan turvaamiseksi ja uusien ampumaratojen perustamisen edistämiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Sujuvoittaako ehdotus ampumaratoja koskevia ympäristölupaprosesseja sekä lainsäädäntöä riittävällä tavalla ottaen huomioon hallitusohjelman mukainen tavoite 1 000 ampumaradasta vuosikymmenen loppuun mennessä?

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ehdotettu muutos on merkittävä sekä ampumaratojen ympäristöluvituksen että ympäristönsuojelun tason kannalta, ja ELY-keskus suhtautuu siihen kriittisesti. Vaikka esityksen tavoitteena on lupamenettelyjen sujuvoittaminen, se näyttäisi pikemminkin hajauttavan sääntelyä tarpeettomasti, vaarantavan ympäristöperusoikeuden toteutumisen sekä heikentävän lupakäsittelyssä vaadittavaa asiantuntemusta, ympäristönsuojelun huomioon ottamista ja osallistumisoikeuksia. Lisäksi esitys on useilta osin puutteellisesti perusteltu ja edellyttää jatkovalmistelua.

Esitysluonnoksen kohdassa Nykytila ja sen arviointi on käsitelty ainoastaan EU-direktiivejä, mutta kansallista lainsäädäntöä ei ole avattu. Erityisesti ympäristönsuojelulain (527/2014) 16 §:n (maaperän pilaamiskielto) ja 17 §:n (pohjaveden pilaamiskielto) sekä niitä koskevan soveltamiskäytännön tarkastelu olisi tarpeen, koska ampumaratatoiminnalla voi olla huomattavia vaikutuksia maaperään ja pohjaveteen. Lisäksi esityksessä on jätetty huomiotta ympäristönsuojelulain, vesilain (587/2011) sekä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 3 a luvun säännökset, jotka tulivat voimaan 1.1.2025 ja koskevat ympäristötavoitteiden huomioon ottamista lupa-asioissa, mukaan lukien mahdollisuus poiketa ympäristötavoitteista.

ELY-keskus korostaa, että EU:n vesipuitedirektiiviin perustuvat vesien tilaa koskevat tavoitteet ja heikentämiskielto sitovat nykyisin ampumaratojen ympäristölupamenettelyä. Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §:n mukainen poikkeaminen ympäristötavoitteista uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi on mahdollista vain, jos kyseinen lupa-asia kuuluu nimenomaisesti säännöksen soveltamisalaan. Lakiesityksen seurauksena ampumaratojen luvitus ei

enää olisi ympäristönsuojelulain mukainen lupa-asia, jolloin kyseistä poikkeamissäännöstä ei ilmeisesti voitaisi soveltaa.

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että noin 370 toimivaltaista ampumarataa toimii ilman ympäristölupaa ja että ilman ehdotettua muutosta merkittävä osa niistä saattaisi joutua sulkemaan toimintansa tai rajoittamaan sitä olennaisesti. ELY-keskuksen käsityksen mukaan tähän liittyvät ongelmat johtuvat usein melusta tai maaperän ja pohjaveden suojeluun liittyvistä kysymyksistä. Esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu, onko tarkoituksena lieventää näiden vanhojen ampumaratojen lupavaatimuksia, jotta ne voitaisiin saattaa luvanvaraisiksi.

Esityksen mukaan ampumaratoja koskevat luvat ja ilmoitukset sekä pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevat asiat siirrettäisiin Poliisihallituksen käsiteltäviksi. Poliisihallituksella ei kuitenkaan ole muita ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä, eikä esityksessä ole arvioitu, onko sillä riittävä tekninen, luonnontieteellinen tai ympäristölainsäädännöllinen asiantuntemus. Mikäli lupaviranomaisella ei ole tarvittavaa osaamista, on olemassa riski, että ympäristönsuojelun taso heikkenee.

Onko ympäristönsuojelulakia tarpeen soveltaa ehdotuksen mukaisesti ampumaratalain soveltamisen ohella?

Ympäristönsuojelulain soveltaminen ampumaratalain kanssa rinnakkain on välttämätöntä ympäristönsuojelun vaatimusten huomioon ottamiseksi. Esitystä voidaan kuitenkin pitää riittämättömänä. Se rajaa hyvin voimakkaasti ympäristönsuojelulain soveltamista, mutta kuitenkin vastaavan tasoisia säännöksiä ei esitetä sisällytettäväksi ampumaratalakiin, vaikka lakiesityksen tavoitteen mukaisesti ympäristönsuojelun tasoa ei olisi tarkoitus heikentää sujuvoittamisen seurauksena.

Esitys siirtäisi ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen, maaperän ja pohjaveden suojeluun sekä meluhaittoihin liittyvää sääntelyä laajasti ympäristönsuojelulaista ampumaratalakiin, jota ei ole laadittu ympäristönsuojelulliseksi yleislaiksi. Muutos heikentäisi ympäristönsuojelun tasoa, sääntelyn systematiikkaa sekä osallistumis- ja oikeusturva-oikeuksia.

Esitys heikentäisi ympäristönsuojelun tasoa monin tavoin. Vähäisen ampumaradan laukausmäärän kymmenkertaistaminen merkitsisi huomattavaa muutosta ilmoituksenvaraisen toiminnan laajuuteen ilman, että muutoksen ympäristövaikutuksia olisi arvioitu kattavasti.

Ympäristönsuojelulain soveltamisalan rajaaminen ampumaratojen osalta olisi poikkeuksellisen laaja ja poistaisi käytännössä ympäristönsuojelulain keskeiset aineelliset ja menettelylliset suojakeinot, mukaan lukien lupaharkinta, lupamääräykset, valvonta ja muutoksenhaku. Ampumaratalaki ei sisällä näitä vastaavaa sääntelyä, eikä esityksessä ole arvioitu tästä aiheutuvaa valvontavajetta.

Lupa-asiat ja ilmoituksen käsittelevän viranomaisen päätöksestä ei olisi valitusoikeutta Lupa- ja valvontavirastolla, joka on ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa valtion valvontaviranomainen ja yleistä etua valvova viranomainen. Nykyisestä ympäristölainsäädännöstä poikkeava merkittävä rajausta Lupa- ja valvontaviraston muutoksenhakuoikeuteen tulee perustella.

Esitys on tulkittavissa siten, että myös lopetettujen ja lopetettavien ampumaratojen pilaantuneen maaperän kunnostus siirtyisi poliisihallituksen käsiteltäväksi. Näiden ratojen määrää ei ole arvioitu esityksessä, mutta myös ne vaativat merkittävää osaamista ympäristönsuojelun ja pilaantuneiden alueiden kunnostuksen osalta.

Esityksessä ei ole myöskään riittävästi arvioitu, onko tarkoituksena alentaa ympäristönsuojeluvaatimuksia niin sanottujen vanhojen ampumaratojen osalta. Pitkä siirtymäaika luvattomasti toimiville radoille on ongelmallinen ympäristönsuojelun ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta eikä sitä ole perusteltu.

Esityksessä ei ole myöskään esitetty sääntelyä siitä, miten ratojen tehokas jälkivalvonta ja viranomaisten keinot puuttua lainvastaisuuksiin järjestetään ja turvataan esimerkiksi kehotuksin ja hallintopakkomennettelyn avulla. Esityksestä puuttuu sääntely sekä perusteet myös myönnetyn luvan raukeamisen ja muuttamisen osalta. Luvan peruuttamisen osalta on esitetty, että luvan peruuttaminen ei olisi mahdollista, mikäli luvanhaltija osoittaa käyttävänsä parhaita käyttökelpoisia tekniikoita, mutta ne eivät riitä suojelemaan maaperää ja pohjavettä pilaantumiselta. Linjaus on ympäristönsuojelulakiin sisältyvien ehdottomien maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltojen vastainen.

Onko tehtävien siirtämisen seurauksena tarpeen muuttaa valtioneuvoston ohjesääntöä ehdotuksessa kuvatulla tavalla?

Mikäli esitetty muutos toteutetaan, on ohjesäännön muuttaminen tämän vuoksi tarpeellista, mutta ELY-keskus suhtautuu esitykseen muutoin kriittisesti. Sisäministeriön toimialaan ehdotetaan siirrettäväksi ympäristöministeriölle nykyisin kuuluva ampumaratoja koskeva ympäristönsuojelu ja ympäristövahinkojen torjunta. Muutosehdotusta ei ole perusteltu riittävällä tavalla. Sisäministeriölle ei kuulu muita ympäristönsuojelun tehtäviä, joten muutos monimutkaistaa ympäristönsuojelun sääntelyä. Sisäministeriössä ei myöskään ole asiassa tarvittavaa teknistä ja luonnontieteellistä asiantuntemusta.

Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta?

Meluvaikutukset

Ampuma-aseiden aiheuttama melu on luonteeltaan impulssimaista, mikä tutkimusten perusteella koetaan häiritsevämpänä kuin tasainen melu sen äkillisyyden ja lyhytkestoisuuden vuoksi. Ampumaratamelun luotettava arviointi edellyttää erityistä asiantuntemusta ja asianmukaisia mittausrakenteita. Melua on mitattava A-painotetun impulssiakavation enimmäistasona (LAImax), ja mittaustulosten tulkinta edellyttää kokemusta impulssimelusta.

Ampumaratamelun mittausta ja laskentaa koskevan standardin (ISO 17201) mukaan mittauslaitteiston on täytettävä IEC 61672-1:2002 -standardin luokan 1 vaatimukset ja kyettävä mittaamaan impulssimaista ääntä. Valtioneuvoston päätöksessä (53/1997) on asetettu ampumaratojen melutason ohjearvot, joiden mukaan melutaso ei saa ylittää asumiseen ja oppilaitoksia palvelevilla alueilla 65 dB eikä virkistys-, loma-asutus-, hoitolaitos- tai luonnonsuojelualueilla 60 dB (LAImax).

Ampumaradan sijainnista riippuen pelkkä yleispiirteinen mallinnus ei aina ole riittävä, vaan meluvaikutusten arviointi edellyttää tapauskohtaista mallinnusta ja täydentäviä mittauksia lähimmissä altistuvissa kohteissa. Tällainen arviointi edellyttää meluntorjunnan asiantuntemusta, jota Poliisihallituksella ei tietävästi ole. Tämä herättää vakavan kysymyksen siitä, miten meluvaikutusten asianmukainen arviointi ja hallinta varmistettaisiin ehdotetussa järjestelmässä.

Mikäli ampumaradat rajattaisiin ympäristönsuojelulain soveltamisalan ulkopuolelle, syntyisi käytännössä kestävä tilanne, jossa viranomaisen ei voisi puuttua ampumaradasta aiheutuvaan meluhaittaan ympäristövalvonnan keinoin. Tämä olisi ongelmallista sekä ympäristönsuojelun että asukkaiden oikeusturvan kannalta. Lisäksi on epäselvää, miten terveydensuojelulain soveltaminen asuntoihin sisälle kantautuvan melun osalta tällaisessa tilanteessa toimisi.

Melua koskeva sääntely ja asetuksenantovaltuudet ovat perustuslain kannalta ongelmallisia ja heikentävät naapurussuhdelain mukaisen kohtuuttoman rasituksen arviointia. Myös toiminnan tarkkailua ja lopettamista koskevat säännökset ovat riittämättömiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Lupamenettelyjen kehittäminen

Esitys siirtäisi ampumaratojen ympäristöluvituksen Poliisihallitukselle, jolla ei ole ympäristöluvitukseen liittyvää asiantuntemusta. Ratkaisu heikentäisi ympäristönsuojelun laatua ja poikkeaa olennaisesti vakiintuneesta ympäristölupajärjestelmästä. Vaihtoehtoisia viranomaisratkaisuja, kuten lupamenettelyn keskittämistä ympäristöasioihin erikoistuneelle viranomaiselle, ei ole arvioitu.

Ympäristönsuojelun näkökulmasta tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto olisi ampumaratoja koskeva erillinen asetus, jonka vaatimusten täyttyessä ympäristölupa voitaisiin korvata ilmoitusmenettelyllä. Tällaisessa asetuksessa tulisi kuitenkin ehdottomasti rajata ilmoitusmenettelyn ulkopuolelle luokitelluilla pohjavesialueilla sijaitsevat ampumaradat, joiden osalta ympäristölupamenettelyn tulisi aina säilyä. Merkittävä osa niistä ampumaradoista, joille ei ole aiemmin myönnetty ympäristölupaa, sijaitsee nimenomaan pohjavesialueilla. Ympäristönsuojelulain pohjaveden pilaamiskielto on ehdoton ja koskee myös pilaantumisen vaaraa. Tämän vuoksi pohjavesialueilla sijaitsevien ratojen osalta on aina arvioitava tapauskohtaisesti toiminnan sijoittumisen ja rakenteiden vaikutus pohjaveden tilaan.

Ympäristöministeriön vuonna 2017 laatimassa selvityksessä ampumaratojen luvanvaraisuuden keventämismahdollisuuksista on esitetty vaihtoehtona ympäristöluvan ja ampumaratalain mukaisen luvan yhdistämistä. Selvityksessä todetaan, että turvallisuusvaatimusten huomioon ottaminen ympäristölupamenettelyssä viranomaisten välisen yhteistyön ja lausuntomenettelyn kautta olisi realistinen ja toimiva ratkaisu. Tämä lähestymistapa turvaisi ympäristönsuojelun tason ja haitankärsijöiden aseman paremmin kuin nyt ehdotettu menettely, jossa ympäristönäkökohdat irrotetaan ympäristölupajärjestelmästä.

Myös ympäristöministeriön vuonna 2023 julkaisema ampumaratojen ympäristölupaopas on niin tuore, ettei sen vaikutuksia lupamenettelyjen sujuvuuteen ja yhdenmukaisuuteen voida vielä arvioida. Tästä syystä ei ole perusteltua todeta, että nykyinen järjestelmä olisi osoittautunut toimimattomaksi.

Puolustusvoimien omat ampumaradat muodostavat erillisen kokonaisuuden, eikä niitä voida käyttää perusteena siviilikäytössä olevia ampumaratoja koskevan sääntelyn keventämiselle.

Myöskään sillä seikalla, että esityksessä esitetyn ampumaratojen hyvän saatavuuden katsotaan osiossa Yhteiskunnalliset vaikutukset vähentävän liikennettä ja tehostavan harrastajien ajankäyttöä ja vähentävän painetta harjoittaa ammuntaa ratojen ulkopuolella ei voida katsoa omaavan sellaista yhteiskunnallista merkittävyyttä, joka ylittäisi esityksen tuomat perusoikeusheikennykset sekä ympäristönsuojelun tilan heikentymisen.

Pohjavesien suojelu

Esitysluonnoksessa ei tunnisteta luokiteltuja pohjavesialueita, vaikka ne ovat keskeisiä ampumaratojen ympäristövaikutusten arvioinnissa. Lähtökohtana tulee olla, että luokitellulle pohjavesialueelle sijoittuva ampumarata edellyttää aina ympäristölupaa. Pelkkää ilmoitusmenettelyä ei voida soveltaa tällaisilla alueilla.

Ehdotetun ampumaratalain 9 a §:n mukaan maaperän ja pohjaveden pilaantumisen riskiä ei katsottaisi olevan, mikäli luvanhakija tai ilmoituksen tekijä osoittaisi noudattavansa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vaatimuksia sekä parhaita käyttökelpoisia tekniikoita.

Ampumaratalain mukaisessa lupamenettelyssä ei voida BAT-periaatteeseen nojautuen sivuuttaa ympäristönsuojelulain mukaista pohjaveden pilaamiskieltoa. Parhaiden käyttökelpoisten tekniikoiden soveltaminen ei yksinään ole riittävää takaamaan pohjaveden suojelua, eikä sillä voida kumota EU-oikeudesta johdettua pohjaveden tilan heikentämiskieltoa. Hallintokäytännössä on useita tapauksia, joissa pohjavesiriski on katsottu merkittäväksi BAT-ratkaisuista huolimatta.

Käytännössä riskinarvioinnit ovat usein perustuneet puutteellisiin lähtötietoihin, ja BAT-ratkaisut jättävät monilta osin tapauskohtaiset suojarakenteet hakijan suunniteltaviksi. Lisäksi BAT-ratkaisujen toteutumisen valvonta on osoittautunut ongelmalliseksi, ja pohjaveden tarkkailu on monin paikoin ollut riittämätöntä. Puuttuvien tarkkailurakenteiden vuoksi pilaantumisiriskiä ei välttämättä havaita ajoissa.

Poliisihallituksella ei ole tarvittavaa hydrogeologista asiantuntemusta arvioida pohjavesivaikutuksia lupaharkinnassa tai valvonnassa. Pohjaveden tarkkailutulokset tulisi toimittaa säännöllisesti Lupa- ja valvontavirastolle ja tallentaa ympäristöhallinnon pohjavesitietojärjestelmään. Myös valvontavastuun jakautuminen esityksessä jää epäselväksi.

Pirkanmaan ELY-keskus huomauttaa lisäksi, että lausuntopalvelun kuvailutekstissä annetaan osittain virheellinen kuva pohjavesialueisiin kohdistuvista muutoksista ehdotetussa sääntelyssä. Ehdotuksen sanamuodot eivät tällaisenaan rajaa pohjavesialueella sijaitsevia ampumaratoja ehdotetun uudistuksen ulkopuolelle.

Lopuksi

Geologisesta ja hydrogeologisesta näkökulmasta esitys heikentäisi merkittävästi pohjavesien suojelua ja ympäristönsuojelun tasoa, erityisesti luokitelluilla pohjavesialueilla. Ampumaratojen ympäristöluvituksen tulee jatkossakin perustua ympäristönsuojelulain keskeisiin periaatteisiin, mukaan lukien pohjaveden pilaamiskielto ja tapauskohtainen riskinarviointi. Lupaviranomaisena tulisi ensisijaisesti toimia ympäristöasioihin erikoistunut viranomainen. Mikäli tätä ei toteuteta, Lupa- ja valvontavirastolle on vähintään turvattava tiedonsaanti, lausunto- ja muutoksenhakuoikeus pohjavesialueita koskeissa hankkeissa.

Esitys kaventaisi merkittävästi kansalaisten, viranomaisten ja järjestöjen osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksia ilman asianmukaisia perusteluja. Muutokset ovat ongelmallisia perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Myös päätösten täytäntöönpanoa koskeva sääntely poikkeaa olennaisesti ympäristöoikeudellisesta pääsäännöstä ja vaarantaa tehokkaan oikeussuojan.

Esitys on useilta osin puutteellisesti perusteltu, eikä siinä ole otettu kantaa esimerkiksi esityksen vaikutuksesta perustuslain 20 §:ssä turvattuun ympäristöperusoikeuteen eikä julkisen vallan velvollisuuteen turvata mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Karppela Maria-Pia
Pirkanmaan ELY-keskus