

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?

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan ehdotettu muutos on sekä ampumaratojen ympäristöluvituksen että ympäristönsuojelun tason kannalta hyvin merkittävä. Esityksen tavoitteet ampumaratojen saavutettavuuden parantamisesta ja riittävän määrän turvaamisesta ovat sinänsä hyväksyttäviä, mutta ELY-keskus suhtautuu esitykseen tässä muodossa varsin kriittisesti. Lupaprosessin keskittäminen yhdelle viranomaiselle voisi oikein ja ympäristönsuojelun hyvä taso huomioiden säädeltynä sujuvoittaa prosesseja. Nyt esitys kuitenkin hajauttaa sääntelyä tarpeettomasti, vaarantaa mm. ympäristöperusoikeuden toteutumista sekä heikentää lupa- ja ilmoitusprosessiin vaadittavan asiantuntemuksen tasoa, ympäristönsuojelun vaatimusten huomioon ottamista ja osallistumisoikeuksia. Esitys on myös monelta osin puutteellisesti perusteltu ja vaatii jatkotyöstämistä. Prosessien sujuvoittamisen näkökulmasta merkittävästi esitettyä tarkoituksenmukaisempi ratkaisu olisi keskittää ampumaratojen ympäristölupien myöntäminen Lupa- ja valvontavirastoon, mikä yhdenmukaistaisi ja nopeuttaisi käsittelyä, mutta turvaisi samalla ympäristönsuojelun hyvän tason.

Esitysluonnoksen kohdassa Nykytila ja sen arviointi ei ole avattu kansallista lainsäädäntöä, vaan ainoastaan sen pohjana olevia EU-direktiivejä. Erityisesti ympäristönsuojelulain (527/2014) 16 § (maaperän pilaamiskielto) ja 17 § (pohjaveden pilaamiskielto) ja niiden tulkintaa koskeva käytäntö olisi syytä käsitellä, koska ampumaratatoiminnalla voi olla merkittävä vaikutus pohjaveden ja maaperän tilaan. Esitetyssä sääntelyssä ei myöskään ole huomioitu ympäristönsuojelulain, vesilain (587/2011) ja vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 3 a luvun säännöksiä, jotka ovat tulleet voimaan 1.1.2025 ja jotka koskevat ympäristötavoitteiden huomioon ottamista ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupamenettelyissä, mukaan lukien ympäristötavoitteista poikkeamismahdollisuutta.

EU:n vesipuitedirektiiviin perustuva vesien tilan tavoite ja heikentämättömyysvaatimus sitovat nykyisin ampumaratojen ympäristöluvituksessa. Ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §:n mukaisesti on mahdollista vain, jos kyseisen lain mukainen lupa-asia on nimenomaisesti mainittu poikkeamisen soveltamisalaan kuuluvana asiana. Lakiesityksen myötä ampumaratojen luvituksessa ei olisi enää kyse säännöksen tarkoittamasta ympäristönsuojelulain mukaisesta lupa-asiasta eikä säännöstä ilmeisesti voitaisi soveltaa. Käytännössä kuitenkin vesipuitedirektiivi, ympäristönsuojelulain mukainen ympäristön pilaantumisen käsite sekä nykyinen oikeuskäytäntö vaativat vesien tilan tavoitteiden huomioon ottamista edelleen myös ampumaratojen luvituksessa, vaikka se perustuisi lähinnä ampumaratalakiin, mikä on syytä ottaa valmistelussa ja perusteluissa huomioon.

Esitysluonnoksen perusteluissa osana nykytilan arviointia todetaan, että noin 370 nykyiseltä ampumaradalta puuttuu ympäristölupa. Esityksen mukaan vaarana on, että iso osa näistä ampumaradoista jouduttaisiin sulkemaan tai niiden toimintaa rajoitettaisiin merkittävästi. ELY-keskuksen käsityksen mukaan syynä tähän ovat usein meluun tai maaperän tai pohjaveden suojeluun liittyvät syyt. Esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, onko pyrkimyksenä näillä vanhoilla ampumaradoilla alentaa lakiluonnoksella lupavaatimuksia, jotta ne saataisiin luvallisiksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ampumaratojen luvat ja ilmoitukset sekä ampumaratoja koskevat pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevat asiat käsittelee jatkossa Poliisihallitus. Poliisihallituksella ei ole muita ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä, eikä esityksessä ole arvioitu, onko Poliisihallituksessa tarvittava tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus sekä ympäristölainsäädännön tuntemus. Tätä tulee ehdottomasti tarkastella vielä lainvalmistelussa. Ympäristönsuojelun taso alenee varsin todennäköisesti, jos luvat ja ilmoitukset käsittelevällä viranomaisella ei ole tarvittavaa asiantuntemusta.

Esitysluonnoksen mukaan parhaiden käyttökelpoisten tekniikoiden (BAT) noudattaminen olisi riittävää eikä tällöin katsottaisi olevan maaperän tai pohjaveden pilaantumiseriskiä. Ehdotus merkitsee merkittävää heikennystä ympäristönsuojelun tasoon. Lisäksi ehdotus on ristiriidassa ympäristönsuojelulakiin sisältyvien ehdottomien maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltojen ja niiden tulkinnasta muodostuneen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa. Esitetty sääntely ei myöskään ota huomioon eroja ampumaratojen sijaintipaikoissa. Esimerkiksi pohjaveden muodostumisalueella on mahdollista, että ampumaradan aiheuttamaa pohjaveden pilaantumiseriskiä ei voida riittävästi minimoida hyväksyttävälle tasolle edes parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisilla toimilla.

Lakiluonnoksesta on arvioitu aiheutuvan poliisihallitukselle 2 htv:n lisäresurssitarve. Tällä resurssilla on tarkoitus huolehtia ampumaratojen luvituksesta sekä valvontasuunnitelman mukaisesta valvonnasta. Jos tavoiteltuun ampumaratojen määrään (1000) päästään, tarkoittaisi tämä, että valvontakohteita olisi 500 kpl /1 htv. ELY-keskuksen arvion mukaan tällä resurssilla ei ole mahdollista valvoa ampumaratojen ympäristövaikutuksia siten, että ympäristön hyvä tila säilyy. Erityinen haaste liittyisi toiminnan alkuvuosiin Poliisihallituksessa, jolloin luvitettaisiin noin 300 ampumarataa ja valvottaisiin 700–1000 ampumaradan ympäristövaikutuksia. Vain kahdesta ympäristöasiantuntijasta

koostuva organisaatio on myös erittäin haavoittuva, ja yksittäinenkin pitkä poissaolo voi johtaa siihen, että tavoitteista jäädään merkittävästi.

Sisäministeriön toimialaan on ehdotettu 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.

Esitetty vaihtoehtoinen malli ampumaratojen ympäristölupien lupaviranomaistehtävien siirtämisestä valtion ympäristölupaviranomaiselle on kannatettava. Muutos yhtenäistäisi lupakäytäntöä turvaten ympäristönsuojelun tason. Lupa- ja valvontavirastolla on runsaasti muitakin ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä ja siten tarvittava tekninen ja luonnontieteellinen osaaminen sekä ympäristölainsäädännön tuntemus. Esitysluonnoksen mukaan tämä ei poistaisi lainsäädännön tulkinnanvaraisuutta. Luonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi, mitä tulkinnanvaraisuudella tarkoitetaan. Ympäristölupapäätöksiin liittyvää tapauskohtaista harkintaa ei tule nähdä tulkinnanvaraisuutena, vaan ampumaradan sijaintipaikan ympäristöolosuhteiden ottamisena huomioon.

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.

ELY-keskus katsoo, että ei ole asianmukaisesti perusteltua, että tietyn toiminnan voitaisiin katsoa noudattavan maaperän pilaamiskiellon (YSL 16 §) ja pohjaveden pilaamiskiellon (YSL 17 §) vaatimuksia yksinomaan sillä perusteella, että toiminnassa käytetään parhaita käyttökelpoisia tekniikoita. Tämä menettelytapa muodostaa huomattavan vaaran sille, että esimerkiksi teollisuustoiminnassa, vihreän siirtymän hankkeissa ja muissa toiminnoissa pyritään edistämään lakimuutoksia, jotka heikentäisivät pilaamiskieltojen velvoittavuutta perustelemalla toiminnan sallitun luonteen parhaan käyttökelpoisen tekniikan käytöllä.

Ampumaratalailla ja siihen ehdotettavilla säännöksillä ei pystytä turvaamaan ampumaratatoiminnan tehokasta jälkivalvontaa tai viranomaisten keinoja puuttua havaittuihin lainvastaisuuksiin mm. kehotuksin ja hallintopakon avulla. Lisäksi ympäristöluvanvaraisen toiminnan sääntelyyn kuuluvat keskeisinä kokonaisuuksina ympäristöluvan raukeaminen, luvan peruuttaminen tai luvan muuttaminen tarvittaessa. Ampumaratalain ehdotetut säännökset eivät ole riittävän kattavia ja perusteltuja tältäkin osin, mikä on riski niin ympäristönsuojelun tason kuin kaikkien luvanvaraisten toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

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?

Lupamenettelyjen kehittäminen

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

Esitysluonnoksessa vähäisen ampumaradan laukausmäärän ylärajaa ehdotetaan nostettavaksi 100 000 laukaukseen vuodessa. Samalla poistuisi ulkona sijaitseville haulikkoradoille ympäristönsuojelulaissa (YSL, liite 4, kohta 7) määritetty, laukausmäärästä riippumaton, luvan tarve. Ympäristönsuojelulaissa säädetään ilmoituksenvaraiseksi nyt ulkona sijaitseva, ampumarata, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 10 000 laukausta vuodessa ja jossa ei ole haulikkoammuntaan tarkoitettua rataa. Muutos tarkoittaisi toisin sanoen kymmenkertaisen vuosittaisen laukausmäärän sekä haulikkoammunnan sallimista vähäisenä toimintana verrattuna nykytilanteeseen. Ilmoitusmenettely on alun perin (HE 94/2018 vp) säädetty toiminnoille, joiden ympäristövaikutukset ovat vähäisiä ja kohdistuvat rajoitetulle alueelle. Tuolloin ampumaradoista todettiin seuraavaa: "Laukaisumäärältään vähäiset ampumaradat aiheuttavat ympäristöön pääosin meluhaittaa, jonka rajoittaminen vaatii tapauskohtaista harkintaa, mikä sopisi toiminnan laajuuden huomioon ottaen ilmoitusmenettelyssä ratkaistavaksi." Ilmoitusmenettelyä koskevien esitöiden mukaan ampumaratojen keskeiset ympäristövaikutukset liittyvät meluun sekä maaperän ja pohja- ja pintaveden laadun heikkenemiseen. Melu koetaan naapurustossa usein häiritseväksi. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus huomauttaa, että 100 000 laukauksen laukausmäärää ei voida pitää vähäisenä. Lisäksi esitys koskisi haulikkoratoja, jotka alun perin jätettiin ilmoitusmenettelyn ulkopuolelle erityisesti meluhaittojen takia. Ehdotus ei vastaa ilmoitusmenettelyn alkuperäistä tarkoitusta. Esitetyn laukausmäärän muutoksen taustoja tai seurauksia ei esitysluonnoksessa ole riittävässä määrin käsitelty tai perusteltu lainkaan.

Ampumaratalain 2 §:n mukaan ampumaratoihin liittyvää pilaantuneen maaperän puhdistamista (PIMA) ja ympäristön tilaa koskevat asiat (ympäristönsuojelulaki 14 ja 15 luku) käsittelee jatkossa Poliisihallitus. Ehdotettua PIMA-asioiden siirtoa Poliisihallitukselle ei ole perusteltu. Poliisihallitus ei käsittele muita pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevia asioita. Pilaantuneen maaperän

puhdistamista koskevat asiat on nykyisin pilaantumisen aiheuttaneesta toiminnosta riippumatta keskitetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin, joten esitetty sääntely lisää lainsäädännön sekavuutta. Pilaantuneen maaperän puhdistamista koskeva osaaminen on erilaista kuin ampumaratojen lupien, ilmoitusten ja tarkkailusuunnitelmien käsittelyssä tarvittava osaaminen. Poliisihallituksella ei ole asiantuntemusta pilaantuneen maaperän puhdistamisasioissa. Sen sijaan ELY-keskusten osaaminen on muodostunut vahvaksi PIMA-tehtävissä, jotka siirtyvät 1.1.2026 lukien Lupa- ja valvontavirastoon. Esitys heikentää merkittävästi ampumaratatoiminnasta aiheutuvan maaperän puhdistamisen ympäristönsuojelun tasoa.

Esitys on tulkittavissa siten, että myös lopetettujen ja lopetettavien ampumaratojen pilaantuneen maaperän kunnostus siirtyisi Poliisihallituksen käsiteltäväksi. Tästä asiasta pitää päättää selkeästi. Näiden ratojen määrää ei ole arvioitu esityksessä, mutta myös ne vaativat asiantuntemusta ja lisäävät Poliisihallituksen työmäärää entisestään.

ELY-keskus huomauttaa lisäksi, että Puolustusvoimien omat ampumaradat muodostavat erillisen kokonaisuuden, eikä niitä voida käyttää perusteena siviilikäytössä olevia ampumaratoja koskevan sääntelyn keventämiselle. Myöskään sillä seikalla, että esityksessä ampumaratojen hyvän saatavuuden katsotaan osiossa Yhteiskunnalliset vaikutukset vähentävän liikennettä ja tehostavan harrastajien ajankäyttöä ja vähentävän painetta harjoittaa ammuntaa ratojen ulkopuolella, ei voida katsoa olevan sellaista yhteiskunnallista merkittävyyttä, joka ylittäisi esityksen tuomat perusoikeusheikennykset sekä ympäristönsuojelun tilan heikentymisen.

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 mittausmenetelmiä. Melua on mitattava A-painotetun impulssiakavakion enimmäistasona (L_{Amax}), 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 (L_{Amax}).

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 tiettävästi ole. Tämä herättää vakavan kysymyksen siitä, miten meluvaikutusten asianmukainen arviointi ja hallinta varmistettaisiin ehdotetussa järjestelmässä.

Mikäli ampumaradat rajattaisiin ympäristönsuojelulain soveltamisalan ulkopuolelle, syntyisi käytännössä kestävätilanne, 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.

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 vastaavaa lupaa. 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. Parhaiden käyttökelpoisten tekniikoiden käyttämisellä ei välttämättä voida kaikissa tapauksissa estää pohjaveden ja maaperän pilaantumisen vaaraa. 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 pilaantumiskilpiä ei välttämättä havaita ajoissa. Pykälässä esitetty sääntely on siten riittämätöntä ottaen huomioon, että ympäristönsuojelulain 16 §:n mukainen maaperän pilaamiskielto ja 17 §:n mukainen pohjaveden pilaamiskielto ovat ehdottomia kieltoja, joihin lupaviranomaiset eivät voi myöntää poikkeusta. Parhaiden käyttökelpoisten tekniikoiden soveltamisella ei myöskään voida kumota EU-oikeudesta johdettua pohjaveden tilan heikentämiskieltoa.

Ehdotetussa ampumaratalain 9 c §:ssä säädettäisiin päästöjen tarkkailusta. Säännös mahdollistaisi tarkkailusuunnitelman muuttamisen, mutta ei sitä, että lupaviranomainen tai ilmoituksen käsittelevä viranomainen voisi valvonnassa tai tarkkailussa saatujen tulosten perusteella asettaa uusia ehtoja tai määräyksiä, jotka ovat ankarampia kuin paras käyttökelpoinen tekniikka, vaikka tämä olisi pohjaveden tai maaperän suojelemiseksi tarpeen. ELY-keskus pitää tätä puutteena. Pykälä ei myöskään mahdollistaisi tarkkailun keventämistä parasta käyttökelpoista tekniikkaa lievemmäksi, vaikka se tarkkailutulosten perusteella voisi olla mahdollista.

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

Pohjavesialueille sijoituville ampumaradoille tulee tehdä myös vesilain mukainen luvantarpeen arviointi, johon Poliisihallitukselta ei löydy asiantuntemusta tai toimivaltaa.

Hakemusmenettely ja muutoksenhaku

Lausunnon pyytämistä ampumaratalupahakemuksesta ja ilmoituksesta koskevassa ampumaratalain 5 a §:ssä lausuntoa ei ehdoteta nimenomaisesti pyydettäväksi Lupa- ja valvontavirastolta, joka on ympäristöasioissa yleistä etua valvova viranomainen. Lakiluonnos poikkeaa merkittävästi voimassa olevasta ympäristölainsäädännöstä, eikä muutosta tai sen tavoitteita ole esityksessä perusteltu. Lausunto on kuitenkin ehdotettu pyydettäväksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta, vaikka esitysluonnoksessa epäsuorasti kritisoidaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten linjausten vaihtelevuutta ympäristölainsäädännön tulkinnassa ampumaratojen lupa-asioissa. Ratkaisusta välittyikin vaikutelma, että valtion ympäristöviranomainen on tarkoituksellisesti rajattu prosessin ulkopuolelle. Kun samalla otetaan huomioon 15 §:ssä säädetty valitusoikeus, jota Lupa- ja valvontavirastolla ei myöskään olisi ampumarataluvasta tai ilmoituspäätöksestä, on muutos erityisen merkittävä ja heikentää selvästi ympäristönsuojelun tasoa. Nykyisin kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on pyytänyt ampumaradan ympäristölupahakemuksesta lausunnon ELY-keskukselta, joka on ottanut kantaa erityisesti maaperän ja pohjaveden pilaantumisvaaraan. Näiden arvioinnissa tarvittavaa asiantuntemusta ei ole ollut etenkin pienemmissä kunnissa, joissa merkittävä osa ampumaradoista sijaitsee. Esitys ei tule parantamaan tätä tilannetta. 1.1.2026 alkaen pilaantuneen maaperän puhdistamista koskeva asiantuntemus siirtyy ELY-keskuksista Lupa- ja valvontavirastoon.

Ympäristönsuojelulaissa säädetään laajoista osallistumisoikeuksista, joita tukevat tiedottamisesta annetut säännökset. Lakiluonnoksessa kuuleminen ampumaratalupahakemuksesta näyttäisi supistuvan merkittävästi verrattuna nykyiseen sääntelyyn ympäristölupa-asian käsittelyssä, vaikka muutosta ei ole yksilöidysti perusteltu. Tämä heikentäisi kansalaisten ja järjestöjen mahdollisuuksia

osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Valmistelussa tulisi tarkastella sekä oikeusturvan toteutumista että muutoksen yhteensopivuutta Århusin yleissopimuksen kanssa.

Ehdotetun 15 §:n nojalla muutoksenhaku keskitettäisiin Vaasan hallinto-oikeuteen. Ehdotusta on perusteltu sillä, että Vaasan hallinto-oikeudessa käsitellään ympäristönsuojelulain soveltamisalaan käsiteltävien päätösten muutoksenhaku. Tämä olisi asianmukaista, mutta ei toteudu ilman hallinto-oikeuslain 12 §:n muuttamista, mitä ei nyt esitetä. ELY-keskuksen käsityksen mukaan tämä lisäksi puoltaisi nimenomaan sitä, että myös ampumaratojen luvat ja ilmoitukset käsittelevällä viranomaisella tulisi jo asian käsittelyn alkaessa olla riittävä tekniikan ja luonnontieteiden asiantuntemusta. Tämä ei esityksessä tässä muodossa toteutuisi. Asiantuntemuksen turvaaminen voisi vähentää myös muutoksenhakuja ja vähintään parantaa päätösten pysyvyyttä.

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. On huomioitava, että Lupa- ja valvontavirastolla tai sen yleisen edun valvontayksiköllä on kattavat muutoksenhakuoikeudet mm. ympäristönsuojelulain, jätelain (646/2011) ja vesilain (587/2011) mukaisessa päätöksenteossa, millä pyritään turvaamaan yleisen ympäristöedun huomioon ottaminen päätöksenteossa. Tästä näkökulmasta ei ole missään määrin perusteltua rajata valitusoikeuden ulkopuolelle ampumaratoja, joilla tunnistetusti voi olla hyvin merkittäviäkin vaikutuksia ympäristöön. Kunnan valitusoikeus yksin ei riitä turvaamaan ympäristönsuojelun vaatimusten huomioon ottamista sekä kuntien vaihtelevan asiantuntijuuden tason että päätöksenteon poliittisuuden vuoksi. Lupa- ja valvontaviraston valitusoikeutta on siten tarkasteltava vielä uudelleen, mikäli esityksen kanssa aiotaan edetä.

Lakiluonnos kaventaisi muutoksenhakuoikeuksia olennaisesti muiltakin osin. Lupa- ja valvontaviraston ohella muillakaan yleistä etua valvovilla viranomaisilla tai esimerkiksi ympäristöjärjestöillä ei olisi jatkossa muutoksenhakuoikeutta ampumarataluvasta, vaikka se korvaisi nykyisen ympäristöluvan. Näin merkittävää rajausta tulee vielä tarkastella mm. ympäristöperusoikeuden sekä Århusin sopimuksen toteutumisen näkökulmasta.

Voimassa olevan ampumaratalain 15 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019, HOL). Esitysluonnoksen perustelujen mukaan asianosaisen asemassa valitusoikeus olisi luvan hakijalla tai ilmoituksen tekijällä sekä haitankärsijöillä, joiden oikeutta tai etua päätös koskee. Asiaan sovellettavan HOL 7 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Ampumaratalakiin omaksuttava asianosaisuuden käsite vaikuttaa osin kapeammalta kuin sen määritelmä ympäristönsuojelulaissa, jossa asianosainen on se, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea (YSL 43 ja 191 §:t). Rajausta saattaa olla ongelmallinen kansainvälisten velvoitteiden sekä oikeusturvan ja ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta. Muutokset edellyttäisivät vähintäänkin yksityiskohtaisia perusteluja ja olennaisesti nykyistä laajempaa perusoikeusarviointia.

Esityksen 15.2 §:n mukainen esitys siitä, että ampumaradalla voitaisiin aloittaa muutoksenhausta huolimatta ja että muutoksenhakutuomioistuin voisi määrätä toisin vain painavasta ja perustellusta syystä, on vastoin yleistä hallintopäätöksiä koskevaa täytäntöönpanomenettelyä. Se heikentää haitankärsijöiden oikeusturvaa ja lisää viranomaisille ja hallintotuomioistuimelle aiheutuvaa taakkaa.

Muut huomiot

Esityksessä ei ole otettu lainkaan kantaa luonnonsuojelulainsäädännön soveltamiseen lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyssä. Luonnonsuojelulaki (9/2023) tulee huomioida asian käsittelyssä ja valvonnassa, ja luonnonsuojelulain ja sen nojalla annettujen säädösten soveltaminen tulee huomioida ja lisätä esitykseen. Lakiehdotus ei tunnista lainkaan esimerkiksi EU:n Natura 2000 -verkostoon sisältyviä velvoitteita vaikutusten arvioinnista ja siihen liittyvää luonnonsuojelulaissa säädettyä velvoitetta pyytää lausunto Lupa- ja valvontavirastolta, joka valvoo luonnonsuojelulain noudattamista. Poliisihallituksella lähtökohtaisesti ei ole osaamista luonnonsuojelulain ja direktiivien tulkinnoista ja niihin liittyvistä tuomioistuinpäätöksistä. Esitykseen tulee lisätä luonnonsuojelulain noudattamisen turvaamiseksi ja luonnon monimuotoisuuden heikentymisen ehkäisemiseksi em. velvoite luonnonsuojelulain huomioon ottamisesta ampumaratalain mukaisissa asioissa sekä Lupa- ja valvontavirastoa koskeva lausunnonpyyntövelvoite ja muutoksenhakuoikeus.

Esitysluonnoksen 7 §:ssä säädettäisiin ampumarataluvan peruuttamisesta. Säännöksen 2 momenttiin tehtävän lisäyksen perusteella lupaviranomainen voisi peruuttaa ampumarataluvan, jos maaperän ja pohjaveden pilaantumiskärsikettä ei hallittaisi parhaiden käyttökelpoisten tekniikoiden mukaisesti. Tätä ennen luvanhaltijalla tulisi olla mahdollisuus määrääjässä korjata puute. Säännöksen perusteella luvan peruuttaminen ei olisi kuitenkaan ylipäänsä 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.

Voimassa olevan ampumaratalain 7 §:n 4 momentin mukaan Poliisihallitus voi 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa luvan peruuttamisen sijasta antaa luvanhaltijalle varoituksen, jos luvan peruuttaminen olisi kohtuutonta. Jatkossa tämä tulisi siten sovellettavaksi myös maaperän ja pohjaveden pilaantumiseen liittyvissä rikkomuksissa. Vaikka säännöstä ei muutettaisi, tulee huomioida, että tällaista käytäntöä ei ole muussa ympäristönsuojelulainsäädännössä. Tästä syystä olisi tarpeen avata esityksessä ympäristöoikeudellisessa kontekstissa sitä, millaisiin tilanteisiin varoitus voisi soveltua. Muutoin sen oikeudellinen merkitys uhkaa jäädä epäselväksi.

Ampumaratalain muutosesityksessä ei ole huomioitu radan rakentamiseen vaikuttavaa sääntelyä. Tyypillisesti ampumarata- ja vallirakenteissa käytetään tai halutaan käyttää ylijäämämaita tai erilaisia jäte- tai teollisuuden sivuvirtamateriaaleja, jopa PIMA-materiaaleja, joita voidaan luvittaa vain ympäristönsuojelulain edellyttämällä tavalla. Ampumaratalailla ei lakiehdotuksen mukaan voitaisi

luvittaa jätteiden hyötykäyttöä. Näin ollen ampumaratojen luvituksen esitetty siirtäminen ampumaratalakiin ei tästäkään syystä sujuvoita toimintaa, kun rata- ja vallirakenteet pitää erikseen luvittaa ja valvoa ympäristönsuojelulain mukaan eri viranomaisessa. Tätä koskevaa sääntelyä ei ylipäänsä voida siirtää ampumaratalakiin, koska asioiden käsittely vaatii merkittävää luonnontieteiden ja tekniikan asiantuntemusta.

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 koskevissa 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 vaikutuksiin perustuslain 20 §:ssä turvattuun ympäristöperusoikeuteen eikä julkisen vallan velvollisuuteen turvata

mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus pitää selvänä, että esitys ei ole tällaisenaan hyväksyttävissä, vaan se vaatii erittäin perusteellista jatkovalmistelua, jossa on syytä arvioida lainsäädäntöhankkeen tavoitteiden toteuttamista muilla ratkaisuilla.

Hakala Maria

Etelä-Pohjanmaan ELY - Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue