

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?

Ampumaratojen ympäristölupahanke (jatkossa hanke) on kuuden organisaation yhteinen hanke, jossa työskentelee kahdeksan ympäristöasiantuntijan tiimi. Hankkeessa mukana olevat tahot ovat Suomen Ampumaurheiluliitto, Suomen Metsästäjäliitto, Suomen riistakeskus, Suomen Reserviupseeriliitto, Reserviläisliitto ja Suomen Ampumahiihtoliitto. Suomen Ampumaurheiluliitto koordinoi hanketta. Hanke on työskennellyt siviiliampumaratojen ympäristöluvituksen parissa toukokuusta 2020 lähtien. Hanke kommentoi ehdotusta tänä aikana kertyneen kokemuksensa sekä ympäristöasiantuntijoiden osaamisen pohjalta.

Hankkeen näkemyksen mukaan ampumaratojen lupaprosessin keskittäminen yhden viranomaisen alle lähtökohtaisesti yksinkertaistaa ampumaratojen luvitusta. On tärkeää, että ampumaradan toiminnanharjoittaja voi etukäteen varautua siihen millä ehdoilla lupa toiminnalle on mahdollista saada. Hankkeen aikana on käynyt selväksi, että erityisesti lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden vuoksi ampumaratojen luvan saamisen ehdoissa ja linjauksissa vaadittavista selvityksistä on huomattavia eroja ympäri Suomen. Lisäksi eroja on havaittu lupamääräyksissä. Ympäristölupaharkinta on aina tapauskohtaista, mutta edellä mainitut erot ovat havaittavissa samankaltaisissa olosuhteissa sijaitsevien ratojen välillä. Hanke käyttää ohjenuorana Ampumaratojen parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) -oppaasta (Ympäristöministeriö 2014) ja sen tapauskohtaista ja riskiperusteista harkintaa. Havaintojen perusteella saman riskitason toimintoja ei ole kohdeltu yhdenmukaisesti. Osittain ympäristölainsäädännön tulkinnanvaraisuuden taustalla on se tosiasia, että saman lainsäädännön alla käsitellään useisiin eri toimialoihin kuuluvia toimintoja. Alakohtaisella sääntelyllä voidaan paremmin keskittyä juuri kyseisen toiminnan erityispiirteisiin.

Ehdotuksessa esitetään ampumarata- ja ympäristöluvan yhdistämistä, minkä myötä ampumaratojen toiminnanharjoittajien ei tarvitse hakea kahta erillistä lupaa toiminnalleen. Yhdistämällä vähennetään päällekkäistä valvontaa ja usealle viranomaiselle raporttoimisesta aiheutuvia kuluja ja työtä. Lupamenettelyjen yhdistämisen lisäksi on esitetty, että ampumaratojen lupien käsittely hoidetaan jatkossa Poliisihallituksessa. Tämä yhdenmukaistaa lupaprosesseja koko valtakunnan tasolla. Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen ratojen sekä ase- ja patruunatehtaiden koeammuntaratojen tuominen ympäristövaikutusten osalta ampumaratalain soveltamisalan alle vaikuttaa lähtökohtaisesti positiiviselta muutokselta. Tällöin yhdellä viranomaisella on valtakunnallisesti tiedossa kaikkien ampumaratojen tilanne ja kaikilla toimialan toiminnanharjoittajilla on yhtenäinen lupaprosessi. Nykyisellään joitain puolustusvoimien ja siviilien ratoja sijaitsee vierekkäisillä kiinteistöillä, mutta toimintoja valvovat eri viranomaiset. Uudistus yhtenäistäisi käytäntöjä kyseistenkin ratojen osalta.

Ehdotuksen mukaisesti ampumaratalain yksityiskohtaisempi sääntely esitetään lain nojalla laadittavissa asetuksissa. Nykyiselläänkin ampumaratojen toimintaa ja luvitusta on säädelty eri asetuksissa, mutta kyseiset asetukset koskevat monia eri toimialoja, jolloin valtaosa asetuksista ei ole yksiselitteisiä tai tiettyyn toimintoon kohdistuvia. Ampumaratalain perusteella säädettävät asetukset eivät ole nähtävissä saman aikaisesti ehdotetun lainsäädännön kanssa, joten kokonaisuudessaan muutosten vaikuttavuutta on haastava arvioida. Hankkeen näkemyksen mukaan nykyistä tarkempi sääntely asetustasolla on tarpeen selkeyttämään luvan saamisen ehtoja ja vähentämään tulkinnanvaraisuutta. Tähän saakka BAT-oppaalla ei ole ollut oikeudellista asemaa. Siten vaikka BAT-opas on laadittu helpottamaan ympäristölainsäädännön tulkinnanvaraisuutta, ei sitä käytännössä ole tarvinnut kenenkään osapuolen noudattaa lupaharkinnassa. Vastaavasti, vaikka BAT-opasta olisi noudatettu lupaharkinnassa, on lupapäätöksen päätyessä valitusprosessiin, Vaasan hallinto-oikeus saattanut katsoa, että juuri oikeudellisen sitomattomuutensa vuoksi oppaan mukaisia suosituksia ei ole voitu yksiselitteisesti katsoa riittäviksi. Tuomalla BAT-oppaan mukaiset periaatteet asetustasolle välttään jatkossa paremmin näiltä tilanteilta, mutta oletettavasti asetuskinkin mahdollistaa tietyiltä osin tapauskohtaisen harkinnan, koska sitä on myös BAT-oppaassa. Tämä parantaa myös toiminnanharjoittajien mahdollisuuksia arvioida etukäteen luvan saamisen mahdollisuuksia ja tarvittavia toimenpiteitä. Lähtökohtaisesti lainsäädännön tulee olla jatkossa niin selkeää, että viranomaisille ei ole tarpeen laatia oppaita lainsäädännön tulkitsemiseksi.

Hanke korostaa, että nykyinen ampumaratamelua koskeva asetus (VNp 53/1997) on teknisesti vanhentunut ja aiheuttaa ratatoimijoille haasteita. Tämän vuoksi on ensiarvoisen tärkeää päivittää ampumaratojen toiminnan meluvaikutuksia säätelevää lainsäädäntöä.

Hanke pitää tärkeänä, että ratarakenne määritetään ehdotuksen mukaisesti asetustasolla. Samalla hanke tuo esiin, että selkeyden vuoksi myös joitain muita ampumaratoja koskevia määritelmiä on tarpeen tuoda ampumaratalain 3 §:ssä oleviin määritelmiin tai vähintään asetustasolle.

Lainsäädäntöä muutettaessa on ensiarvoisen tärkeää, että sen suhde muuhun lainsäädäntöön tarkastellaan huolellisesti ristiriitaisuuksien välttämiseksi. Ampumaratojen toimintaa ja tai niiden lupamenettelyjä koskee nykyisin huomattava määrä lakeja ja asetuksia, joista olennaiset

määritelmät ja säädökset tulisi siirtää ampumaratalakiin tai sen nojalla säädettäviin asetuksiin selkeyden takaamiseksi. Hanke huomauttaa, että esimerkiksi myös ampumaratoja koskevan hiljattain voimaan tulleen ympäristövahinkorahaston maksujen kerääminen on ehdotuksen ollessa lausunnoilla jo alkanut. Mikäli rahasto jää koskettamaan ampumaratoja, tulee huolehtia siitä, että tarvittavat tiedot ovat olennaisten viranomaisten käytettävissä. Käytännössä tämä tarkoittaa tietojen päivittämistä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Hanke pitää tarkoituksenmukaisena, että Poliisihallituksen lupaviranomaisilla on pääsy ympäristönsuojelun tietojärjestelmään ja he hyödyntävät tietojärjestelmää soveltuvin osin. Tällä varmistetaan, että ympäristövaikutusten osalta tarpeelliset tiedot ovat olennaisten viranomaisten käytettävissä yli toimialojen rajojen esimerkiksi ympäristön tilaa arvioitaessa. Tietojärjestelmän tulisi olla riittävä tietokanava viranomaisten välillä muun muassa mahdollisten tarkkailutulosten jakamisen osalta.

Tällä hetkellä ampumaratoja koskee tai niiden lupamenettelyyn sovelletaan ainakin seuraaviin lakeihin otettuja säännöksiä:

- ampumaratalaki (763/2015);
- ampumaradoista annettu valtioneuvoston asetus (1307/2015);
- ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja sen nojalla annettu ympäristönsuojeluasetus (713/2014);
- maankäyttö- ja rakennuslaki (132/99) ja sen nojalla annettu maankäyttö- ja rakennusasetus (895/99);
- jätelaki (646/2011);
- eräistä naapurussuhteista annettu laki (26/1920);
- vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annettu valtioneuvoston asetus (1022/2006) ja sen muutos (1308/2015);
- maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annettu valtioneuvoston asetus (214/2007);
- ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista annettu valtioneuvoston päätös (53/1997).
- vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005)
- laki ympäristövahinkorahastosta (1262/2022)
- luonnonsuojelulaki (9/2023)

Hankkeen näkemyksen mukaan ehdotuksessa esitetty kaksi henkilötyövuotta vaikuttaa alimitoitetulta sujuvan ja kattavan viranomaistoiminnan saavuttamiseksi. Poliisihallitukseen palkattavien henkilöiden tulee omata teknisluonnontieteellinen koulutus, jotta ymmärrys ympäristövaikutuksista säilyy ampumaratoja koskevissa viranomaisprosesseissa ja tarvittaessa henkilöstön osaamista tulee lisätä koulutuksilla. Ampumaratojen luvituksen lisäksi viranomaisille tulee väistämättä myös ampumaratojen valvontaan liittyviä tehtäviä, joihin todennäköisesti kuuluu

ratojen tarkastuskäyntejä, vuosiraportoinnin läpikäyntiä ja neuvontaa. Pelkästään siviiliampumaratojen nykyisellä noin 710 ampumaradan määrällä tämä tarkoittaa noin 355 valvottavaa kohdetta viranomaista kohden. Hallitusohjelman mukaisella 1 000 ampumaradan tavoitteella vastaavasti 500 kohdetta. Hanke on syksyllä 2025 kartoittanut tarkemmin ampumaratojen lupatilannetta. Lausunnon antamisen aikaan hankkeen tietojen mukaan noin 285 ampumaradalta puuttuu nykyinsäädännön mukainen toistaiseksi voimassa oleva ympäristölupa tai tietoa ympäristölupatilanteesta ei ole. Kartoitus on vielä pieneltä osalta kesken. Hankkeen tiedossa on myös useita ampumaratoja, joilla on halu muuttaa nykyistä ympäristölupaa tai laajentaa toimintaa.

Ilmoitusmenettelyn 3 kuukauden käsittelyaika tuo oman paineensa viranomaistyöhön. Lisäksi ehdotetun muutoksen mukaisesti maaperän pilaantumista koskevan YSL 14 luvun osalta viranomainen on jatkossa Poliisihallitus. Tämä tarkoittanee sitä, että ampumaratojen pilaantuneen maan ja pohjaveden puhdistamista koskevat asiat siirtyvät Poliisihallitukseen rekrytoitaville viranomaisille. Lisäksi on huomioitava erityisesti alkuvaiheessa perehtymiseen ja käytännön järjestelyihin kuluva aika. Edellä listattujen tekijöiden myötä työmäärä on siis erittäin suuri kahdelle henkilötövuodelle.

Ehdotuksen mukaisesti Poliisihallituksen tulee tehdä valvontasuunnitelma, jonka hankkeen näkemyksen mukaan tulee pohjautua ratojen riskiluokitteluun. Hanke näkee tärkeänä, että toiminnot kuuluvat jälkivalvonnan piiriin. Ratojen tarkastukset jakautuvat oletettavasti nykyisen kaltaisesti eri vuosille eikä siten kaikkia ratoja tarkasteta vuosittain. Huomioitavaa on, että tarkastuksia voidaan suorittaa ainoastaan sulan maan aikaan, jotta radan rakenteet eivät ole lumen peitossa. Vaikka ratojen tarkastuskäynneillä voisi ainakin osittain hyödyntää paikallisten poliisien resursseja, hankkeen näkökulmasta ei ole optimaalista, että luvittava viranomainen tekee puhtaasti toimistotyötä eikä käy lainkaan ampumaratatarkastuksilla. Ymmärrys toimintaan pysyy parempana, kun ajoittain näkee rataympäristön myös käytännössä. Toisekseen myös tarkastuskäynneillä vaaditaan teknisluonnontieteellistä osaamista, jota ei ole kohtuullista vaatia poliiseilta.

Ilmoitusmenettelyn prosessi ja vaatimukset toiminnanharjoittajalle sekä viranomaiselle eivät käy täysin ilmi nyt lausuttavana olevasta aineistosta. Siten ei ole tietoa siitä sujuvoittaako ilmoitusmenettely todellisuudessa sen piirissä olevien ratojen lupahakemusten käsittelyä. Hanke tekee esityksen ilmoitusmenettelyn raameista lausunnon Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot -kohdassa.

Hankkeen näkemyksen mukaan lainsäädännön muuttaminen ei ole ainoa tarvittava keino, jolla saavutetaan 1 000 ampumaradan tavoite. Lainsäädännön selkeyttäminen ja viranomaistoiminnan sujuvoittaminen edesauttavat tavoitteen saavuttamista. Muutos helpottanee olemassa olevien ratojen luvituksen tilannetta ja toiminnan kehittämistä sekä auttaa paremmin hahmottamaan jo etukäteen uuden ampumaradan perustamisesta aiheutuvia kustannuksia. Siviiliampumaratoja ylläpidetään pääasiassa talkoovoimin ja seuroilla harvoin on merkittäviä tuloja, joten ampumaratojen toiminnanharjoittajien toiminnan talouden turvaaminen vaatii vielä pitkäjänteistä työtä. Ampumaratojen toiminnanharjoittajissa korostuu kolme tahoa; metsästysseurat,

riistanhoitoyhdistykset ja ampumaseurat. Osalla radoista toiminnanharjoittajia voi olla useita edustaen eri tahoja. Hankkeen tietojen mukaan radoista noin 52 % on metsästysseurojen, noin 22 % riistanhoitoyhdistysten ja noin 14 % ampumaseurojen ylläpitämiä ratoja. Ampumaratayhdistysten ylläpitämiä ratoja on noin 5 % ja reserviläistoimijoiden ylläpitämiä noin 4 % ampumaradoista. Radoista hyvin pienellä osuudella (noin 3 %) luvanhaltija ja siten ainakin nimellisesti toiminnanharjoittaja on kaupunki tai kunta.

Ehdotuksen mukaisesti ilman ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua lupaa tai ilmoitusta olevien ratojen tulee hakea lupaa tai jättää ilmoitus kolmen vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Hankkeelle kertyneen kokemuksen perusteella asetettu kolmen vuoden aikataulu on tiukka. Siirtymäaikaa tarvitaan estämään käsittelyn ruuhkautuminen, lupapäätösten käsittelyn aikataulun venyminen ja mahdollistamaan laadukkaiden lupahakemusten laatiminen. Olisi kohtuutonta edellyttää jättämään lupahakemus riittämättömällä aikataululla. Hankkeen aikana on käynyt ilmi, että kaikki ilman nykyisen lainsäädännön mukaista lupaa toimivat ampumaradat eivät ole tietoisia siitä, että toiminnan luvat eivät ole ajan tasalla. Usein radoilla on joku lupa tai päätös; lääninhallituksen lupa tai jopa vuonna 2000 voimaan tulleen ympäristönsuojelulain ja -asetuksen mukainen viranomaisen tekemä päätös siitä, että ympäristölupaa ei tarvitse hakea. Osalla alueista ympäristönsuojeluviranomaiset eivät ole syystä tai toisesta edellyttäneet ampumaradalta ympäristölupaa, vaikka toiminta olisi heillä tiedossa. Siten toiminnanharjoittajat ovat hyvässä uskossa, että toiminta täyttää lainsäädännön vaatimukset.

Ampumaradan lupahakemuksen laatiminen vaatii myös jatkossa ymmärrystä ja asiantuntemusta ympäristövaikutuksista. Valtaosalla ampumaratojen toiminnanharjoittajatahoista on harvoin omasta takaa tätä osaamista ja toiminta perustuu muutoinkin pitkälti vapaaehtoisuuteen. Ympäristölupahankkeen jatkuminen tämän kolmen vuoden siirtymäajan keventäisi Poliisihallituksessa lupia käsittelevien viranomaisten työtaakkaa hakemusten paremman laadun kautta ja pienentäisi ruuhkautumista.

Onko ympäristönsuojelulakia tarpeen soveltaa ehdotuksen mukaisesti ampumaratalain soveltamisen ohella?

Nykyinen ampumaratalain muutosehdotus ei sisällä kaikkia ympäristönsuojelulain voimaan jäävien lukujen asioita, joten ehdotuksen mukaisen ampumaratalain ohella on tarpeen soveltaa ympäristönsuojelulakia. Ampumaratalain ja ympäristönsuojelulain (YSL) soveltaminen rinnakkain tuo haasteita tulkintaan sekä kokonaiskäsityksen saamiseen ampumaratoja koskevasta sääntelystä. Myös mahdolliset viranomaisten toimivaltaan liittyvät epäselvyydet ovat mahdollisia. Asetustason tulee olla erittäin selkeä, että se helpottaa kokonaiskäsityksen saamista. Lainsäädännön selkeys on ensiarvoisen tärkeää nykyisen tulkinnanvaraisuuden poistamiseksi. Myös valvonnan näkökulmasta lainsäädäntöön ei saa jäädä noudatettavien pykälien välisiä ristiriitaisuuksia.

Lausuttavana olevan ehdotuksen mukaisesti ympäristönsuojelulain luvut 1, 2, 14, 15 ja 16 jäävät voimaan, mutta valtioneuvoston ohjesääntöön esitetystä muutoksesta ampumaratoja koskeva ympäristönsuojelu ja ympäristövahinkojen torjunta siirtyy sisäministeriön toimialaan. Toimialan siirtämisellä mahdollisesti vältetään viranomaistoiminnan sekavuutta. Kuitenkin ampumaratojen

perustamista ja toimintaa koskevan lainsäädännön osalta sekavuutta saattaa jäädä kahden lain rinnakkain tulkitsemisen vuoksi.

Yhtenä esimerkkinä tällä hetkellä ehdotuksesta nousevasta epäselvyydestä on pintavesiä koskevat vaatimukset. Pelkästään ampumaratalain muutosehdotusta lukiessa vaikuttaa siltä, että pintavedet olisi jätetty täysin huomioimatta sillä pintavesiä ei ole mainittu ehdotuksessa lainkaan. Pintavesiä koskeva ympäristönsuojelulain luku 15 jää kuitenkin koskemaan ampumaratoja. Ampumaratojen BAT-oppaassa pintavesille aiheutuvat päästöt ja erityisesti mahdollinen lähimpään vesistöön aiheutuva kuormitus on tunnistettu olennaiseksi tarkastelun kohteeksi ennen lupahakemusta sekä tarvittaessa, riskiluokituksen mukaisesti, jatkotarkkailun kohteeksi. BAT-oppaan periaatteiden tuominen asetustasolle tuonee myös pintavedet huomioiduiksi. Hanke huomauttaa kuitenkin, että pintavesivaikutukset tulee tunnistaa myös ampumaratalaissa. Lainsäädännön selkeyden näkökulmasta kaikki ampumaratoja koskevat olennaiset säädökset tulee tuoda saman lainsäädännön, ampumaratalain, alle.

Hanke esittää, että ympäristönsuojelulakiin esitettyjen pykälien tarpeellisuus ampumaratojen osalta tarkastellaan ja esittää, että ratojen perustamisen ja toiminnan kannalta tarpeelliset pykälät viedään sellaisenaan tai tarvittaessa muutettuna ampumaratalakiin. Asia vaatii tarkempaa tarkastelua, mutta hanke on tehnyt näkökulmastaan alustavaa arviointia ympäristönsuojelulain pykälien osalta:

Ehdotuksen mukaisesti ympäristönsuojelulain lukua 1 muutetaan kahden pykälän (3 § ja 4 § osalta). Muutoin luku jää koskemaan ampumaratoja. Luku sisältää pykälät lain tarkoituksesta, soveltamisalasta ja määritelmistä. Hankkeen näkemyksen mukaan ympäristönsuojelulain 1 §:n sisältö on jo vastaavalla tavalla tuotu ampumaratalain muutosehdotuksessa. Kyseinen pykälä on siis päällekkäinen eikä siten tarpeellinen. Ehdotuksen mukaisesti 3 § ja 4 §:liä muutetaan. Tähän hankkeella ei ole kommentoitavaa. Hankkeen näkemyksen mukaan kaikki 5 §:n määritelmät eivät ole tarpeellisia ampumaratatoiminnan kannalta ja ovat osaltaan päällekkäisiä ehdotuksen mukaisen ampumaratalain kanssa. Täten esitetään, että tarpeelliset määritelmät sisällytetään ampumaratalakiin.

Ympäristönsuojelulain luku 2 sisältää yleisesti kaikkien toimintojen velvollisuuksia sisältäviä pykäläiä (6, 7, 11, 12, 14 ja 20 §:t), ampumaratatoimintaan liittymättömiä pykäläiä (13, 18 ja 19 §:t) ja pykäläiä, jotka koskevat luvan- ja ilmoituksenvaraisia sekä rekisteröitäviä toimintoja (8 ja 15 §:t). Ehdotuksen mukaisesti pykälien 16 ja 17 tulkintaa tarkennetaan ampumaratalakiin. Lisäksi luku 2 sisältää 9 § ja 10 §, joissa säädetään tarkempien säädösten antamisesta valtioneuvoston asetuksessa. Hankkeen näkemyksen mukaan luvun 2 pykälistä 6, 7, 11, 12, 14 ja 20 tulisi siirtää ampumaratalakiin, jotta kahden lain rinnakkaiselta soveltamiselta vältytään ja ampumaratatoiminnan kannalta olennaiset säädökset ympäristönsuojelulaista olisivat ampumaratalaissa.

Ympäristönsuojelulain luku 15 sisältää pääasiassa sääntelyä, jotka koskevat kuntia, Suomen ympäristökeskusta, ympäristöministeriötä ja muita toimijoita kuin ympäristöluvitettavien kohteiden toiminnanharjoittajia. Luvun alussa on pintavesien ja ääniympäristön laatua sekä ilmanlaatua koskevaa sääntelyä. Hankkeen näkemyksen mukaan selkeämmän kokonaisuuden saavuttamiseksi tulisi ampumaratalaissa määrätä pintavesien laadusta ja viitata Valtioneuvoston asetukseen vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista (1022/2006). Ampumaratalain

muutosehdotuksessa ja sen perusteella tehtävässä asetuksessa säädetään ampumaratatoiminnasta aiheutuvasta melupäästöstä, joten ääniympäristön laatu tulee tätä kautta riittävällä tasolla huomioiduksi.

Ehdotuksen mukaisesti ympäristönsuojelulain luku 14 sisältää pohjaveden ja maaperän pilaantuneisuuteen liittyviä määräyksiä. Ehdotuksen mukaisesti ampumaratalain 9d §:ssä säädetään myös ampumaradan lopettamistoimenpiteistä, joka on päällekkäistä ja osittain ristiriidassa ehdotuksen mukaan voimaan jäävän ympäristönsuojelulain luvun 14 kanssa. Hankkeen näkemyksen mukaan toiminnan lopettamista koskevat määräykset voitaisiin jatkossakin antaa valtionviranomaisen toimesta, eli vuoden 2026 alusta lupa- ja valvontavirastosta (LVV). Hanke esittää, että selkeyttä voitaisiin korostaa lainsäädäntöjen soveltamisalassa linjaamalla, että ampumaratalain säädöksiä sovelletaan uusiin ja olemassa oleviin ratoihin, puolestaan YSL:n säädökset koskisivat toimintansa päättäviä ja päättäneitä ratoja. Täten säilytettäisiin valtakunnallisesti lähes yhtenäinen linja pilaantuneisuutta koskevista päätöksistä. Nykyisellään ja valtionvirastojen yhdistymisestä huolimatta, osa kunnista voi jatkossakin tehdä pilaantuneisuuteen liittyviä päätöksiä. Hanke suosittelee huomioimaan ympäristönsuojelulain luvun 14 toimivallan siirtämisestä aiheutuvat vaikutukset. Mikäli toimivalta siirretään Poliisihallitukselle, lisää se työ määrää, edellyttää uuden tietokannan hallitsemista ja vaatii palkattavilta ympäristöasiantuntijoilta erilaista asiantuntijuutta ampumaratojen ympäristölupavittamisen osaamisen lisäksi. Mikäli toimivaltaa ei siirretä Poliisihallitukseen, tulee säännöksillä varmistaa, että luvun 14 mukaiset toimet astuvat voimaan vasta kun ampumaradan toiminta päättyy. Täten ampumaradoille ei ole jatkossa tarpeen tehdä kyseessä olevan luvun mukaisia selvityksiä lupaprosessin aikana.

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

Ohjesäännössä on annettu yhteiset säännökset ministeriöiden toimialasta, päätösvallasta ja sen siirrosta virkamiehelle, päätösvallan pidätysoikeudesta, esittelystä ministeriössä, ministeriöiden esittelijöistä sekä virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä. Hankkeen näkemyksen mukaan muutos valtioneuvoston ohjesääntöön on tarpeen, jotta esitetyt muutokset ympäristönsuojelullisista asioista voidaan siirtää ampumaratalakiin.

Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta?

Ehdotuksesta ei selkeästi käy ilmi, miten lupa- ja ilmoitusmenettelyt eroavat toisistaan käsittelyaikaa lukuun ottamatta. Hankkeen tietojen mukaan noin 80 %:lla siviiliampumaradoista laukausmäärä on alle 100 000. Kaikkien ratojen laukausmäärästä hankkeella ei ole tarkkaa ajantasaista tietoa, mutta osuus on suuntaa antava. Näiden kahden menettelytavan erot tulee kuvata selkeästi viimeistään asetustasolla. Nykyisellään ampumaratoja koskevassa ympäristölupajärjestelmässä on ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisesti ilmoitus- ja lupamenettelyt, jotka ovat pääpiirteiltään samanlaiset. Molemmissa prosesseissa hakijan tulee tuottaa hakemukseen samat ja käytännössä saman tasoiset tiedot toiminnasta ja ympäristö- sekä meluvaikutuksista. Menettelyiden ero on näkynyt pääasiassa ympäristöviranomaisen päätöksen kertoelmaosan pituudessa, sillä ilmoitusmenettelyssä se on pääsääntöisesti ollut lyhyempi. Täten määräykset ovat olleet pitkälti samat, eikä pienemmän laukausmäärän ja siten pienemmän riskin ratoja ole kohdeltu määräyksissä kevyemmin. Ilmoitusmenettelyn mukaisen toiminnan voi aloittaa 120 päivää hakemuksen jättämisestä, mutta yhtä lailla lupaprosessissa voi hakea aloituslupaa (YSL 199 §), joten tätäkään

eroa ei käytännössä prosesseissa ole. Ilmoitusmenettely ei nimestään huolimatta tarkoita sitä, että ampumaratatoiminta automaattisesti sallittaisiin. On siis ensiarvoisen tärkeää, että uudessa ampumaratalaissa ei luoda samanlaista kritiikkiä saanutta järjestelmää.

Lupa- ja ilmoitusmenettely sekä toiminnan rekisteröinti

Hanke pitää tärkeänä, että ratojen toiminnanharjoittajilla on mahdollisuus eri tasoisten viranomaismenettelyiden (lupa/ilmoitus/rekisteröinti) kautta saada hyväksyntä toiminnalleen. Hanke kannattaa Ruotsissa käytössä olevaa mallia, jossa eri tasoilla radoilla on erilaiset vaatimukset ja kevyemmän menettelyn rajana on 5 000 laukausta. Hanke esittää muutoksia ja tarkennuksia Sisäministeriön ehdotuksen mukaiseen jaotteluun ilmoitusmenettelyyn ja lupaprosessiin, mutta toteaa esitettävän järjestelmän vaativan vielä tarkempaa tarkastelua ja yhdenmukaistamista säädettävien asetusten sisältöjen kanssa. Hankkeen esityksessä radoilta edellytettävät selvitykset, luvan taso ja valvonta perustuvat ehdotusta vahvemmin radan ympäristöolosuhteisiin, potentiaaliseen riskiin ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaiseen tapauskohtaiseen harkintaan. Esityksessä on oletettu, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaiset tekniikat ja menetelmät tuodaan asetustasolle. Ilmoitusmenettelyn ja lupaprosessin lisäksi hanke esittää tietyn ehdoin toteutettavaa kevyttä rekisteröintimenettelyä alle 5 000 laukauksen ampumaradoille. Myös pienoiskivääri ja pienoispistooliradat sisällytettäisiin rekisteröintimenettelyyn ilman laukausmäärän rajoittamista, sillä edellytyksellä, että muiden ehtojen täyttymisen lisäksi radalle on tehty haitta-aineiden hallintatoimet. Seuraavassa jaottelua ja prosesseja on kuvattu tarkemmin.

Rekisteröintimenettelyssä toiminnanharjoittaja ilmoittaa viranomaiselle radan sijainnin, toiminnanharjoittajan, yhteyshenkilön, maan omistukseen liittyvät tiedot ja toiminnan laajuuden (lajiradat, laukausmäärä) sekä mahdolliset haitta-aineiden hallintatoimet. Ehtoina rekisteröintimenettelylle olisivat:

- Ei sijaitse luokitellulla pohjavesialueella, ei talousvesikaivoa alle 300 m etäisyydellä oletetun pohjaveden virtaussuunnan alapuolella
- Etäisyys vesistöön on yli 300 metriä
- Radan kuormitus ei kohdistu Tukesin määrittelemille ns. Ramsar-kosteikoille, joilla lyijyhaukien käyttö on kielletty
- Etäisyys lähimpään asuin- ja lomarakennukseen määriteltäisiin meluasetuksessa annettavan ohje- tai raja-arvon perusteella
- Haulikkoradalla lyijyhaukikielto
- Pienoiskivääriradoilla ja pienoispistooliradoilla yli 5 000 laukauksen jälkeen asetuksen mukainen haitta-aineiden hallintarakenne

Uusien ratojen tulee tehdä rekisteröinti-ilmoitus 1–2 kuukautta ennen toiminnan aloittamista. Olemassa olevien ratojen osalta noudatettaisiin ehdotuksen siirtymäsäännöksissä annettua 3 vuoden määräaika. Viranomaisen tarkistaa hakemuksen tietojen paikkansapitävyyden ja tekee päätöksen siitä, meneekö toiminta rekisteröintimenettelyllä vai edellytetäänkö toiminnalle ilmoitus- tai lupamenettelyä. Rekisteröintimenettelyssä toiminnalle ei tehdä varsinaista lupapäätöstä ehtoineen, vaan dokumentti rekisteröinnistä. Rekisteröintimenettelyn ratoja koskee velvoite seurata ja ilmoittaa jatkossa viranomaiselle vuosittaiset laukausmäärät. Rekisteröintimenettelyyn ehdotetuilla radoilla haitta-aineiden kuormitus ja meluvaikutukset ovat hyvin pienet, minkä johdosta näille radoille ehdotetaan edellä kuvattua kevyttä menettelyä. Ampumaratojen ympäristölupahankkeessa siviilien ylläpitämistä radoista kerätyn tiedon perusteella noin 15 %:lla radoista vuotuinen laukausmäärä on alle 5 000.

Ampumaratalain muutosehdotuksessa ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluisivat alle 100 000 laukauksen ampumaradat. Hanke esittää, että ilmoitusmenettely muutetaan koskemaan 5 000–100 000 vuosittaisen laukauksen ratoja. Ilmoitusmenettelyn radoilla tulee laukausmäärän lisäksi täyttyä seuraavat ehdot:

- Ei sijaitse luokitellulla pohjavesialueella, ei talousvesikaivoa alle 300 m etäisyydellä oletetun pohjaveden virtaussuunnan alapuolella
- Etäisyys vesistöön on yli 300 metriä
- Radan kuormitus ei kohdistu Tukesin määrittelemille ns. Ramsar-kosteikoille, joilla lyijyhaalien käyttö on kielletty
- Meluasetuksessa määritellyille luonnonsuojelualueille ei aiheudu melun ohje- tai raja-arvon ylityksiä

Uusien ratojen tulee tehdä ilmoitusmenettelyn mukainen hakemus 4 kuukautta ennen toiminnan aloittamista. Olemassa olevien ratojen osalta noudatettaisiin ehdotuksen siirtymäsäännöksissä annettua 3 vuoden määräaika.

Ilmoitusmenettelyn tulee olla kokonaisuudessaan prosessiltaan kevyempi lupamenettelyyn nähden, jotta menettelyillä on todellinen ero toisiinsa nähden. Hanke esittää, että ilmoitusmenettelylle tehdään erillinen asetus, jossa kyseisiä ratoja koskevat määräykset on selvästi kirjattu. Käsittelyajan lisäksi kuulemisen tulee olla lupamenettelyä kevyempi. Vastaava asetus on laadittu ilmoituksenvaraisista eläinsuojista (Vna 138/2019). Asetuksessa on annettu selkeät ehdot ja rajoitukset kyseisiin toimintoihin. Tämä helpottaa ja nopeuttaa myös viranomaisen työtä, jolloin ilmoitusmenettelyn käsittelyajalle annettu aikaraja on realistisempi. Ilmoitusmenettelyn piirissä oleville radoille tulee siis päätös, jossa on viittaus asetukseen ja siinä määritettyihin toiminnan reunaehtoihin.

Ilmoitukseen tarvittavien selvitysten osalta tulee tehdä myös rajauksia. Jo tehtyjen toimenpiteiden, ympäristöolosuhteiden ja toimintahistorian on syytä näkyä hakemukseen vaadittavissa selvityksissä.

Esimerkiksi radoilla, joilla on kattavat haitta-aineiden hallintatoimet ja lyijyhaulikielto, ei ole tarpeen suorittaa pintavesinäytteenottoa, mikäli toimintahistorian aikana syntynyt kuormitus ei anna sille aiheutta. Muilla ilmoitusmenettelyn piirissä olevilla radoilla ilmoitukseen edellytettävä pintavesinäytteenotto kohdistuu lähtökohtaisesti mahdolliseen rata-alueelta purkavaan ojaan. Ilmoitusmenettelyn ehtona olevalla yli 300 metrin etäisyydellä vesistöön rajataan vesistölle aiheutuvien vaikutusten mahdollisuutta. Ilmoitusmenettelyn ratojen tulee olla säännöllisen valvonnan piirissä sekä viranomaisella on oltava mahdollisuus tarvittaessa edellyttää tarkempia ympäristö- ja meluselvityksiä.

Melun selvittämisen osalta etäisyyden asutukseen tulee vaikuttaa edellytettävään meluselvitysmenetelmään. Ilmoitusmenettelyssä etäisyyden ollessa meluasetuksessa määritetyn verran vakituisesta tai vapaa-ajan asutuksesta ja luonnonsuojelualueista melu selvitetään laskennallisesti kevyemmällä menettelyllä. Muutoin melu selvitetään ehdotuksen mukaisesti kohdekohtaisella mallinnuksella. Meluvaikutukseen liittyviä reunaehtoja, kuten mainittua etäisyyttä asutukseen, on järkevää asettaa melulainsäädännön kautta.

Hankkeen esityksen mukaisesti lupamenettelyyn jäävät radat, joilla laukausmäärä on yli 100 000 vuodessa sekä radat, jotka sijaitsevat luokitellulla pohjavesialueella, alle 300 metrin etäisyydellä vesistöstä, radan kuormitusta kohdistuu nykyisen lyijyhaulikieltoalueen mukaiselle alueelle tai toiminnan vaikutuksia alueen luonnonsuojelualueisiin on tarpeen tarkastella tarkemmin. Täten huomioidaan radan sijainti ja ympäristöolosuhteet. Viranomaisten resurssit tulee keskittää isomman ympäristöriskin ratoihin, joten pienen vuosittaisen laukausmäärän radoilta edellytetään kevyempää viranomaisprosessia.

Esityksen tulee kannustaa uusien ratojen perustajia valitsemaan ympäristöolosuhteiden ja lähialueen asukkaiden suhteen järkevä sijainti radan toiminnalle. Laukausmäärän ja siten ympäristökuormituksen rajoittamiselle tulee aina olla ympäristövaikutuksiin ja -olosuhteisiin pohjautuvat perustelut. Laukausmäärän tarpeetonta rajoittamista ei saa syntyä.

Muut kommentit:

Ehdotuksen mukaan ampumaratamelu määritetään käyttäen melumallinnusta. Hankkeen näkökulmasta melumallinnuksen aseman vahvistaminen on lähtökohtaisesti hyvä asia ja selkeyttää melun tarkastelua. Hanke tuo kuitenkin esiin, että asetustasolla tai muussa ohjeistuksessa tulee olla riittävällä tasolla määritetty melumallinnuksen reunaehdot, jotta mallinnukset ovat keskenään vertailukelpoisia. Valmistelussa on tarpeen kuulla ampumaratameluun perehtyneitä asiantuntijoita. Erityisesti kohtalaisen etäällä asutuksesta sijaitsevien pienen laukausmäärän ampumaratojen näkökulmasta mahdollisuutta kevyempään vaihtoehtoiseen meluselvityskeinoon on myös syytä tarkastella.

Ehdotuksesta ei käy selkeästi ilmi pohjavesialueiden lausuntokäytäntöön ja tiedon saantiin liittyvät seikat. Nykyisellään ympäristönsuojeluasetuksen mukaisesti pohjavesialueiden osalta tulee pyytää lausunto alueen ELY-keskukselta (vuoden 2026 alusta LVV). Pohjavesialueiden tietojen saatavuutta

on niiden kriittiseen infrastruktuuriin kuulumisen vuoksi rajoitettu. Pohjavesiolosuhteiden huomiointi lupaprosessissa on kuitenkin tärkeää. Näiden tietojen huomioon ottaminen ja saanti osaksi lupaharkintaa on varmistettava siten, ettei tietojen väärin käyttämisen riskiä lisätä.

Ehdotuksesta ei käy selkeästi ilmi, miten lain voimaantullessa vireillä olevien ampumaratoja koskevien ympäristölupaprosessien kanssa menetellään. Hankkeen näkemyksen mukaan lain voimaan tullessa vireillä olevien hakemusten lupakäsittely tulee siirtää Poliisihallitukseen.

Hankkeen näkemyksen mukaan epäselvyyksien välttämiseksi lainsäädännössä tulee selkeästi määritellä lupahakemuksen täydentämistä, muistutuksia ja mielipiteitä, kuultavia sekä lupahakemuksesta ja -päätöksestä tiedottamista koskevat seikat.

Osassa annetuista lausunnoista on tuotu esiin hallintopakkeinojen puute. Hankkeen näkökulmasta viranomaisella tulee olla keinoja toimintaan puuttumiseen. Ehdotuksen 7 § mahdollistaa ampumarataluvan peruuttamisen tietyillä ehdoilla. Samassa pykälässä on määritetty puutteiden korjaamisesta asetetussa määräajassa, varoituksen antamisesta ja luvan osittaisesta peruuttamisesta. Siten hankkeen näkemyksen mukaan lainsäädäntö antaa sellaisenaan viranomaiselle tietyt keinot. Hanke tuo esiin, että joissain tapauksissa toiminnan keskeyttäminen voi olla tarpeen. Siten on syytä varmistaa, että myös tämä on lainsäädännön nojalla mahdollista.

Ehdotuksen mukainen lain voimaantulon aikataulu on erittäin tiukka huomioiden asetusten valmistelun tarve sekä ympäristöasiantuntijoiden rekrytointiin vaadittava aika.

Luvan käsittelystä ja toiminnan valvonnan maksut ovat tarpeen määrittää ja tuoda avoimesti näkyville, jotta toiminnanharjoittaja voi muodostaa kokonaiskuvan luvan hakemisen ja toiminnan ylläpitämisen kustannuksista. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta kiinteä lupamaksu tai sille asetettu katto on parempi kuin tuntiperusteinen taksa.

Hankkeen näkemyksen mukaan muutoksenhakutuomioistuimien voi jatkossakin olla Vaasan hallinto-oikeus, jossa on teknisluonnontieteellistä osaamista ja tällöin valitusasioissakin päätöksenteko on keskitettyä. Hanke toivoo, että tuleva lainsäädäntö on selkeä ja rajoittaa tarpeettomien valitusten laatimista, jolloin esitetty muutos ei kuormita Vaasan hallinto-oikeutta nykyistä enempää. Hankkeen tietojen mukaan nykyisellään ampumaratalain mukaisista päätöksistä ei ole juurikaan valitettu eri oikeusasteisiin. Ampumaratoja koskevat valitukset ovat kohdistuneet kunnan viranomaisten laatimiin ympäristölupapäätöksiin sekä ilmoitusmenettelyn mukaisiin päätöksiin ja ovat jo nykyisin lainsäädännön mukaisesti Vaasan hallinto-oikeuden käsittelyn piirissä.

Ehdotuksessa esitetään, että naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n mukaista kohtuutonta rasitusta ei katsota aiheutuvan, jos ampumaratalain nojalla säädetyssä asetuksessa asetut ohjearvot alittuvat. Hankkeen näkemyksen mukaan tämä pääsääntöisesti lisää luvan hakijan näkökulmasta ennakoitavuutta melun reunaehtojen osalta.

Hanke haluaa nostaa myös esiin ampumaratojen yhteiskunnallisen merkityksen. Ampumaratoja käyttävät useat tahot; metsästäjät, reserviläiset, ampumaurheilijat, harrasteampujat, poliisit, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja Rikosseuraamusviraston henkilökunta sekä lentokenttien eläintorjunnasta vastaavat henkilöt. Sama henkilö voi myös edustaa useaa tahoa. Aseen käsittelytaidon näkökulmasta on äärimmäisen tärkeää, että ampumataito on kunnossa. Ampumataidon ylläpitäminen edellyttää säännöllistä harjoittelua ja turvallisissa paikoissa harjoittelulle on määräykset täyttävä ampumarata. Keskitetyllä harjoittelupaikalla, ampumaradalla, hallitaan myös harjoittelun ympäristövaikutuksia.

Osassa annetuista lausunnoista viitataan perustuslakiin ja etenkin lain kohtaan, jonka mukaisesti julkisen vallan tulisi pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Hanke haluaa muistuttaa, että useat ampumaradat on perustettaessaan sijoitettu kauemmas asutuskeskuksista, mutta asutus on ajan saatossa tullut lähemmäksi ratoja ilman että etenkin radan meluvaikutuksia on riittävästi huomioitu. Ratojen toiminnanharjoittajat eivät ole välttämättä osanneet asiaa huomioida kaavoitus- ja lupaprosessien ollessa käynnissä. Täten voisi tulkita, ettei julkinen valta ole toteuttanut perustuslain mukaista säädöstä myöntäessään rakennuslupia ja kaavoittaessaan ampumaratojen läheisyyteen asuin- ja vapaa-ajan rakennuksia. Tällaisissa tapauksissa pääsääntöisesti ratojen toiminnanharjoittajat joutuvat haasteiden eteen, eivätkä viranomaiset ota vastuuta tilanteesta koituneista ongelmista. Olemassa olevia ratoja ei myöskään ole aina huomioitu kaavoituksessa, vaikka niillä olisi ympäristölupa tai toiminnasta ei aiheudu hallitsematonta riskiä ympäristölle. Lisäksi tuntuu demokratian vastaiselta, että luvan myöntäminen tai merkittävien toimenpiteiden tekeminen voi olla kiinni yksittäisen henkilön kokemuksesta, vaikka tyypillisesti siviiliratojen käyttäjiä on huomattavasti enemmän. Perustuslakiin viitattaessa epäselväksi jää millaisia oikeuksia yhdistyksillä ja seuroilla on kyseisissä tilanteissa vai onko perustuslain perusteella asetettu oikeuksia ollenkaan.

Hanke tuo lopuksi esiin seuraavat säännöskohtaisiin perusteluihin liittyvät yksityiskohdat:

Lyijy on tyypillisesti määrältään merkittävin ampumaratametalli, mutta ampumaratatoiminnassa ratarakenteisiin päätyy myös muita metalleja ja haitta-aineita, kuten PAH-yhdisteitä. Siten yleisemmin termin haitta-ainepäästö käyttäminen on pelkästään lyijystä puhumista kuvaavampi.

Säännöskohtaisissa perusteluissa 1§ momentin 5 kohdalla tulee käsitys, että ampumaradalla syntyvä lyijy katsotaan jätteeksi. Selkeyden vuoksi kohtaa tulee muotoilla uudelleen siten, että puhutaan erikseen ampumaratatoiminnasta syntyvistä haitta-aineista ja jätteistä. Jätteiden osalta toiminnassa syntyvät taululaitteet ovat elinkaarensa päässä jätettä, mutta taululaitteita enemmän syntyy käytettyjä (pahvisia) maalitauluja. Haulikkoratatoiminnassa rata-alueelle kertyviä kiekon kappaleita ja välitulppia ei myöskään ole mainittu. Lisäksi hylsyjen osalta haulikon hylsyjä ei merkittävässä määrin jälleenladata tai pystytä kierrättämään vaan ne päätyvät sekajätteeseen.

Rekola Outi
Suomen Ampumaurheiluliitto - Ampumaratojen ympäristölupahanke