

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?

Ehdotettu lakimuutos sujuvoittaa ampumaratoja koskevia ympäristölupaprosesseja, kun ampumaradat poistetaan kokonaan ympäristölupaprosessin piiristä, eikä ampumaradoille olisi enää tarve hakea tai myöntää ympäristölupia. Muutokseen liittyviä epäkohtia on käsitelty myöhemmissä kohdissa.

Ehdotuksen mukaan ampumaradoilta vaaditaan tällä hetkellä 2 erillistä lupaa (turvallisuus- ja ympäristölupa/ilmoitus). Aluehallintovirasto tuo esiin, että rata- ja meluvallien rakentaminen jätteeksi luokitelluista materiaaleista edellyttää esitetystä muutoksesta huolimatta lisäksi ympäristönsuojelulain mukaista lupaa tai ilmoitusta jätteen hyödyntämiseen. Vaikka rakentamistoiminta on kertaluonteinen, sisältyy lupiin usein pitkäkestoista tarkkailua ja kunnossapitoa koskevia määräyksiä. Nämä luvat myöntää ja valvoo jätemäärän perusteella yleensä valtion lupa- ja valvontaviranomainen (Lupa- ja valvontavirasto), mutta myös kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Onko ympäristönsuojelulakia tarpeen soveltaa ehdotuksen mukaisesti ampumaratalain soveltamisen ohella?

Ympäristönsuojelulain soveltamisalaa koskevaa 3 §:ää ehdotettaisiin muutettavaksi siten, että ampumaradoista aiheutuvien haittavaikutusten estämiseen ei sovellettaisi lain 3–10, 10 a, 11–13 ja 17–21 lukuja. Tämän muutosehdotuksen sanamuoto tulee mahdollisesti aiheuttamaan epäselvyyttä. Miltä osin ja missä tilanteissa sitten ympäristönsuojelulain mainittuja lukuja sovellettaisiin ampumaratoihin? Tulisiko esimerkiksi korvauksia koskeva 13 luvun sääntely sovellettavavaksi, jos ampumaradasta aiheutuisi sellaista vesistön pilaantumisesta johtuvaa haittaa, jota ei voida määräyksiin tai toimenpitein poistaa. Hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu lainsäätäjän tahtotilaa

tältä osin. Poistamalla ampumaradat ympäristönsuojelulain liitteestä 1, rajataan ampumaradat lähtökohtaisesti pois ympäristölupavelvollisuuden piiristä.

Ympäristönsuojelulain 27 § 2 momentissa on listattuna muut seikat, jolloin toimita edellyttää ympäristölupaa. Valtion lupaviranomainen käsittelee nykyisin puolustusvoimien ampumaratojen ohella niiden siviiliratojen ympäristöluvat, joiden toiminnasta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista. Käytännössä tämä tarkoittaa ampumaradoilla hauleista ja luodeista peräisin olevien ympäristölle haitallisten metallien (mm. lyijy, kupari, tina, sinkki) ja haulikkoammunnan savikiekoista peräsin olevien polyaromaattisten hiilivety-yhdisteiden liukenemista valuma- ja hulevesiin ja päätymistä ojien kautta vesistöön. Esityksessä jää epäselväksi, onko tarkoituksena, että poliisi ratkaisisi myös näiden poikkeustapausten ympäristöluvat? Kysymykseksi nousee, miten ympäristöluvat/ilmoitukset käsittelevä ja valvova poliisi tunnistaa poikkeustapaukset ja kenellä olisi toimivalta näissä tilanteissa? Mahdollisesta soveltamisalan rajaamisesta onkin säädettävä riittävän yksiselitteisesti.

Ehdotettu ympäristönsuojelulain rajattu (YSL) soveltaminen ampumaradoilla vain osittain ilman lupa-harkintaa ja lupamääräyksiä eriarvostaisi lupavelvollisia toiminnanharjoittajia, estäisi asianosaisten vaikutus- ja valitusmahdollisuudet sekä mahdollistaisi maaperän, vesistön ja pohjaveden pilaamisen ilman korvausvelvollisuutta (YSL luku 13).

Ympäristönsuojelulain maaperän (16 §) ja pohjaveden (17 §) pilaamiskiellot jäisivät edelleen voimaan. Esityksen mukaan ampumaratalaki sisältäisi ympäristönsuojelulakia vastaavat maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellot siten, että parhaiden käyttökelpoisten tekniikoiden mukainen riskinarviointi ja -hallinta katsotaan riittäväksi suojelemaan maaperää ja pohjavettä. Luokitelluilla pohjavesialueilla käytäntö on kuitenkin toinen ja parhaatkaan käyttökelpoiset tekniikat eivät välttämättä ole riittäviä. Todet-takoon, että pohjaveden pilaamiskielto koskee luokiteltujen pohjavesialueiden lisäksi myös yksityiseen talousvedenottoon soveltuvia alueilta, joilla on tyypillisesti esimerkiksi talousvesikaivoja. Lakiluonnokseen tulisikin jatkovalmistelussa vähintäänkin lisätä teksti siitä, että ampumarataa ei voi perustaa ainakaan luokitellulle pohjavesialueelle.

Ehdotuksen mukaan ampumaratalakiin ei siirrettäisi YSL:n korvauksia koskevaa lukua 13 vaan ympäristön turmelemisessa sovellettaisiin rikoslakia. Näin ollen toiminnasta aiheutuvan maaperän pilaantumisen ennallistamistoimet kuten maaperän ja vesistön puhdistaminen (erittäin kallista) sekä mahdollisen pilaantuneen pohjaveden puhdistaminen (mahdotonta tai hyvin vaikeaa) jäisi jälkivalvontaan, kuntien, valtion ja kiinteistön omistajien kustannettavaksi.

Lain tavoitteiden mukaan ampumaratalaissa ja sen nojalla annettavissa alemman asteisissa säännöksissä määriteltäisiin nykyistä tarkemmin ne päästöjen rajoittamista vaatimukset, joiden täyttyessä ampumarata voidaan ottaa käyttöön pohjavesialueiden ulkopuolella. Näitä ei ole kuitenkaan lakiluonnoksessa tuotu esiin lainkaan ja lausuntopyyntö on hallituksen esitysluonnokseen verrattuna harhaanjohtava.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan lakiesitykseen sisältyy merkittävä riski siitä, että asianosaisten oikeusturva ja ympäristön hyvän tilan säilyminen ei toteudu nykyisellä tasolla ja se hyvin todennäköisesti heikkenee.

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

-

Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta?

Aluehallintovirasto ei puolla esitettyä muutosta. Aluehallintovirastojen arvion mukaan tehokkain ja eri osapuolten näkemykset parhaiten huomioon ottava ratkaisu on, mikäli muutoksia nähdään välttämättömäksi tehdä, keskittää ampumaratojen ympäristölupalupakäsittely perustettavaan Lupa- ja valvonta-virastoon. Uusi virasto on valtakunnallinen toimija. Virastossa ampumaratojen ympäristölupa- ja valvonta-asiat on mahdollista keskittää yhteen yksikköön, jossa hoidetaan jo nyt kaikkien puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen ampumaratojen ympäristöasiat. Tällä muutoksella lupapäätökset tulisivat yhtenäisiksi koko maan alueella ja kaikkien osallisten oikeusturva toteutuisi, kuten ympäristönsuojeluun liittyvässä lainsäädännössä on tarkoitettu. Tämä on esitetty ympäristösäätelyn selkeyden kannalta parhaaksi vaihtoehdoksi myös hallituksen esityksessä. Aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ei voi pitää kohtuuttomana, kun otetaan huomioon ampumaratojen ympäristövaikutukset ja niistä aiheutuva pilaantumisen vaara. Tarvittaessa ampumaratojen ympäristönsuojelua on edelleen mahdollista kehittää normiohjaukselle. Ampumaratojen ympäristölupalupakäsittelyn keskittäminen Lupa- ja valvontavirastoon edellyttää tarvittavien henkilöresurssien kohdistamista virastolle.

Lainsäädännössä on tähän asti pidetty erittäin tärkeänä, että ympäristölupien ratkaisutoiminta on riippumatonta laillisuusharkintaa. Lakimuutoksen seurauksena ampumaratojen osalta siirryttäisiin osin riippumattomasta laillisuusharkinnasta tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tämä tulee todennäköisesti heikentämään asianosaisten oikeusturvaa. Ampumaratojen ympäristölupa-asioiden keskittämisellä lupa- ja valvontavirastolle poistettaisiin myös tämä mahdollinen rakenteellinen ongelma.

Lupakäsittelyn kustannusten rajoittamiseksi ampumaratojen käsittelymaksujen osalta on tarvittaessa mahdollista säätää sovellettavaksi alennettu kustannusvastaavuutta, mikäli tämä nähdään tarpeelliseksi. Kansallisesti on mahdollista säätää myös etusijan myöntämisestä ampumaratojen ympäristölu-pakäsittelyyn.

Hallituksen esityksen sisältö

Esityksessä on hyvin puutteellisesti tuotu esiin tietopohjaa lakiesityksen keskeisien perusteiden osalta. Nykytila ja sen arviointi -otsikon alla ei ole esitetty tietoon pohjautuvia perusteita esitetyille lakimuutokselle. Lisäksi siinä ei ole lainkaan huomioitu vesipuitedirektiivin vesiympäristölle haitallisten ja vaarallisten aineiden asetusta 1022/2006, joka säätelee mm. ampumaradalta ojien kautta vesistöön johdettavien metallipitoisten vesien laatua vesistössä.

Ratkaisukäytäntöjä on kuvattu epäyhtenäisiksi ja käsittelyaikoja pitkeiksi. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ja päätöksiä tekevien lautakuntien osaaminen ampumaratoja koskeissa asioissa vaihtelee. On siten mahdollista, että ympäristölupapäätösten ratkaisukäytäntö ja asetettavat lupamääräykset vaihtelevat kuntien välillä. Toisaalta on myös hyvä korostaa, että lupaharkinta tehdään tapauskohtaisesti. Eli suunnitellun toiminnan sijaintipaikka ja ympäristöolosuhteet voivat vaikuttaa merkittävästikin lupapäätöksen ja siinä annettaviin määräyksiin. Myös valitusasteena toimiva hallinto-oikeus on sama kaikille ympäristölupa-asioille, mikä lisää ratkaisukäytäntöjen yhtenäisyyttä.

Myös vaikutusten arviointi vaikuttaa perustuvan hyvin yleisiin ja osin perustelemattomiin näkemyksiin. Esimerkiksi kohdassa 4.2.3., jossa on arvioitu yhteiskunnallisia vaikutuksia, on todettu, että ”metsästäjien ampumaharjoittelumahdollisuuksien parantuminen lisää metsästyksen turvallisuutta ja eettisyyttä.” Harjoittelumahdollisuuksien lisääntyminen mahdollisien uusien ampumaratojen myötä ei välttämättä lisää itse harjoittelua. Vastuullisesti toimivat metsästäjät harjoitteleva jo nyt siten, että ampumataito on metsästyksen riittävä. Metsästäjän ankarana vastuuna on jo nyt, että riistalaukausten on oltava kaikissa tilanteissa turvallisia.

Vähäisen ampumaradan määritelmän muutos vuosittaisesta 10 000 laukauksesta 100 000 laukaukseen on ympäristövaikutusten kannalta merkittävä muutos. Vähäisellä ampumaradalla voisi tarkoittaa jatkossa myös haulikkoammuntaan käytettävää ampumarataa. Kymmenkertainen kasvu kohdistuu erityisesti naapurussuhdehaittaa aiheuttavien melutapahtumien määrään ja toisaalta maastoon leviävään metallikuormitukseen. Jos kyseessä on haulikkorata, niin 100 000 laukausta tarkoittaa, että ympäristöön leviäsi vuosittain noin 2 400 kg metallista lyijyä. Luotiaseradoilla määrä on pienempi. Kasvava metallikuormitus lisää riskiä sille, että kohteissa voi tulla toiminnan loppuessa eteen tarve ryhtyä toimiin maaperän puhdistamiseksi.

Ehdotuksessa viitataan parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan (BAT), jota ei kuitenkaan ole määritelty. Se, miten ampumaradan BATin mukaisuus arvioitaisiin ja miten sitä valvottaisiin, jää kokonaan epäselväksi. Tällä hetkellä ampumaradoille kehitetään paljon uusia innovaatioita ja niiden käyttöönotto voi olla arkipäivää ja BATia muutaman vuoden kuluttua. Onko tarkoitus, että poliisi arvioi säännöllisesti kaikkien ampumaratojen BATin mukaisuutta ja vaatii uuden tekniikan käyttöönottamista tarvittaessa?

Ampumaradoista aiheutuvalle melulle tulee antaa selkeät raja-arvot. Lakiluonnoksen mukaan ampumaratamelu määritetään käyttäen melumallinnusta. Tämä asettaa lupaviranomaisille

vaatimuksia riittävän asiantuntemuksen hankkimiseksi melumallien tulkinnasta ja siitä, että melumallinnus on toteutettu asianmukaisesti. Pelkän melumallinnuksen tulosten perusteella ei voida todeta, ettei melu aiheuta naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta räsitusta. Melumittaukset tulisi mahdollistaa tilanteissa, joissa mallinnus on haastavaa tai mallinnuksen tulos on lähellä raja-arvoa.

Uuden lupa- ja valvontaviranomaisen osaaminen ja resurssit

Ampumaradat sijaitsevat ympäri Suomea. Esityksen mukaisen kahden ympäristöasioista vastaavan henkilön palkkaamisella poliisihallintoon tuskin voidaan toteuttaa uskottavaa ampumaratojen valvontaa tai varmistaa, että uusien ampumaratojen perustamisesta aiheutuva lupa-asioiden käsittely hoituisi sujuvasti. Esitetty henkilöresurssi tarkoittaisi käytännössä, että poliisilla ei olisi mahdollisuutta valvoa luvan edellyttämiä ympäristönsuojelulain kieltoja ja velvollisuuksia (YSL luku 2), riittäviä maaperä- ja melusuojauksia eikä myöskään ampumaratojen parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) mukaisuutta. Ympäristölupa-asiat edellyttävät syvällistä perehtyneisyyttä päästöihin, niiden vaikutuksiin ja vaikutusten rajoittamiseen käsittelijältä. Ennalta arvioiden poliisihallinnolla ei ole tällä hetkellä tällaista osaamista. Onko perusteltua, että valtionhallinnon toiseen organisaatioon koulutetaan osaamista, joka jo on olemassa esimerkiksi Lupa- ja valvontavirastossa tai kunnissa?

Ampumaratalakiluonnoksen Voimaantulo -kohta on harhaan johtava. Sen mukaan Poliisihallitus voi muuttaa ampumaratoja koskevien, ympäristönsuojelulain tai sitä edeltäneen lainsäädännön mukaisten lupien ja ilmoitusten perusteella annettujen päätösten lupaehtoja ja määräyksiä luvanhaltijan tai ilmoituksen tekijän hakemuksesta. Poliisihallituksen on ennen asian ratkaisemista pyydettävä lausuntoa ja varattava tilaisuus tehdä muistutuksia siten kuin 5 a §:ssä säädetään. Muistuttamisesta tai asianosaisten kuulemisesta ei ole kuitenkaan säädetty 5a §:ssä, ainoastaan lausuntojen pyytämisestä.

Ympäristöterveydenhuollon näkemykset

Aluehallintovirastojen ympäristöterveydenhuoltoyksiköt vastaavat alueellaan terveydensuojelulain mukaisen valvonnan ohjaamisesta ja alueellisesta terveydensuojelun edistämisestä. Aluehallintovirasto lausunnossa terveydensuojelulain näkökulmasta tuodaan esiin, että:

- Muutosesitys ehdotetun kaltaisena ei noudata lainsäädännön ja hallinnon toimivaltajakoa, jossa ympäristöön kohdistuvien haittojen arviointi kuuluu lähtökohtaisesti ympäristöhallinnon alalle.
- Ampumaratojen terveyshaittaepäilyjä ei ole juurikaan ollut tarvetta selvittää kuntien toimivaltaisissa terveydensuojeluviranomaisissa, mihin osaltaan on vaikuttanut nykyinen lupakäytäntö ympäristöhallinnossa, jossa myös ihmisiin kohdistuvia suoria ja välillisiä terveyshaittoja

pyritään ottamaan huomioon. Ehdotetun kaltaisena toteutuessaan, muutos voi aiheuttaa sen, että ympäristö- ja terveyshaittoja ei riittävästi pystytä arvioimaan ja ennaltaehkäisemään, sillä poliisihallituksella ei ole niiden osalta tehtävään riittävää asiantuntijuutta. Tätä kautta valitusten ja haittaepäilyjen määrä terveydensuojeluviranomaisissa voisi nousta merkittävästi. Erityisesti riski koskee vaikutuksia pohjavesiin ja sitä kautta vaikutuksia talousveteen sekä melukysymyksiä.

- Ennalta vaikuttaminen on selvästi taloudellisempaa ja käytännöllisempää kuin haittojen korjaaminen jälkikäteen. Esityksen yleinen tavoite ampumaratatoiminnan lupamenettelyjen arvioinnin mahdollisesta keventämisestä ja menettelyn sujuvoittamisesta on sinänsä kannatettava.

Koivula Sami
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen
ympäristölupavastuualueiden ja POL-vastuualueiden
ympäristöterveydenhuollon yhteinen lausunto lakiesityksestä