

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 muutos on ympäristönsuojelun kannalta merkittävä. Ehdotus on monilta osin puutteellinen ja vaatii lisäselvityksiä ja perusteluja. Muutoksen tarve ja tavoitteet jäävät osittain hämäriksi eikä ehdotetulle menettelylle ole juurikaan pohdittu vaihtoehtoja. Muutoksen johdosta ampumaradoilta ei enää jatkossa vaadittaisi ympäristönsuojelulain mukaista lupaa eli ympäristölupaa. Käytännössä ehdotus ei siis sujuvoita ympäristölupaprosessia, vaan kokonaan poistaa ampumaradat ympäristölupasääntelyn piiristä. Olemassa oleviin ampumaratoihin liittyvät ympäristölliset ongelmat eivät korjaannu sillä, että ympäristölupaa ei vaadita. Tällöin ainoastaan heikennetään ympäristönsuojelun tasoa.

Hämeen ELY-keskuksen kokemusten mukaan ympäristöministeriön laatima Ampumaratojen ympäristölupa- opas on huomattavasti parantanut ympäristölupahakemusten laatua ja sujuvoittanut ympäristölupakäsittelyjä, ainakin pohjavesialueille sijoittuvien hankkeiden osalta. Osa tavoitteista voitaisiin mahdollisesti saavuttaa hanketta jatkamalla.

Luonnoksen mukaan ampumaratojen määrän vähentymiseen on vaikuttanut useita tekijöitä, kuten ympäristölupien hakemiseen liittyvän lainsäädännön ongelmat. Nykytilan arvioinnista ei kuitenkaan käy tarkemmin ilmi, mitä lainsäädännön ongelmia tässä yhteydessä tarkoitetaan. Luonnoksessa ei ole tarkasteltu, miten mahdollisesti vaihtelevaa tulkintaa, viranomaisprosessien hitautta tai ennalta-arvaamattomuutta voitaisiin parantaa. Ampumaratojen poistaminen ympäristölupien piiristä ei ratkaise ympäristölupiin mahdollisesti liittyviä lainsäädännöllisiä ongelmia.

Nykytilan arvioinnissa on todettu, ettei olemassa oleville radoille luvan saaminen ole ollut itsestään selvää, vaikka rata olisi ollut toiminnassa vuosikymmeniä ilman ympäristöriskin konkretisoitumista. Tähän liittyen on huomattava ympäristösääntelyyn olennaisesti kuuluva ennakollinen tarkastelu ja lähtökohta eli pilaantumisen ja sen vaaran ehkäiseminen. Ympäristössä havaittavat muutokset ja pilaantuminen voi ilmetä hitaasti, olla vaikeasti ennakoitavaa ja joskus peruuttamatonta (esim. pohjavesien pilaantuminen). Ympäristöriskin konkretisoituessa voi olla mahdotonta tai kallista palauttaa ympäristöä ennalleen. Ehdotuksesta saa sen kuvan, että sellaiset kohteet, joille ei tällä hetkellä voida myöntää ympäristölupaa voitaisiin jatkossa luvittaa. Ympäristönsuojelun taso tulee tällä tavoin merkittävästi heikentymään nykytilanteesta.

Onko ympäristönsuojelulakia tarpeen soveltaa ehdotuksen mukaisesti ampumaratalain soveltamisen ohella?

Ympäristönsuojelulain soveltaminen ampumaratalain kanssa rinnakkain on välttämätöntä ympäristönsuojelun tason turvaamiseksi. Esitys rajaa voimakkaasti ympäristönsuojelulain soveltamista, mutta vastaavan taseisia säännöksiä ei esitetä sisällytettäväksi ampumaratalakiin. Esitystä voidaan pitää tältä osin riittämättömänä. Huomattava on, että YSL sisältää myös muuta olennaista sääntelyä kuin varsinaisen ympäristölupaprosessin, kuten hallintopakoon liittyvän sääntelyn ja muut jälkivalvonnan keinot. Ampumaratalaissa samanlaisia valvontakeinoja ei viranomaiselle ole säädetty. Epäselväksi jää, voidaanko luvan vastaiseen toimintaan puuttua muulla tavoin kuin peruuttamalla tai muuttamalla lupamääräyksiä.

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

-

Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta?

Esitysluonnos on varsin suppea. Esitys ei juurikaan sisällä perusteluja sille, minkä vuoksi siinä on päädytty valittuihin ratkaisuihin. Ehdotuksen yhtenä tavoitteena on poistaa ampumaratojen perustamisen hallinnollisia esteitä ilman, että ympäristö- ja turvallisuusvaatimuksia alennetaan. Vähäisen ampumaradan määritelmän muuttaminen nykyisestä 10 000 laukauksesta 100 000 laukaukseen on merkittävä. Muutoksella on vääjäämättä erilaisia ympäristöllisiä vaikutuksia niin melun kuin haitta-aineiden määrän kasvun vuoksi.

Ehdotuksen tavoitteena on poistaa ampumaratojen perustamisen hallinnollisia esteitä ilman, että ympäristö- ja turvallisuusvaatimuksia alennetaan. Säädosmuutosten tavoitteena on lisäksi lisätä päätösten yhdenmukaisuutta sekä ennustettavuutta. Lisäksi lupaviranomaisen asiantuntemusta lisättäisiin. Päätösten yhdenmukaistaminen on kannatettava asia. Epäselväksi jää, millä tavoin lupaviranomaisen asiantuntemus lisääntyisi muutoksella, koska lupaviranomaisella ei ole tällä hetkellä ympäristönsuojeluun liittyvää osaamista lainkaan. Miten varmistutaan siitä, että poliisiviranomaisella on riittävä tekninen/luonnontieteellinen osaaminen, jota ampumaratojen ympäristövaikutusten arvioimiseksi ja haittojen estämiseksi tarvitaan? Poliisihallitus ei ole ympäristölainsäädännön mukainen ympäristöviranomainen eikä pelkällä lausuntomenettelyllä ole tarkoituksenmukaista siirtää ympäristöviranomaisen tehtäviä poliisiviranomaiselle. Poliisi- ja ympäristöviranomaisella on olennaisesti erilaiset tehtävät ja eri lakien nojalla myönnettävillä luvilla olennaisesti eri tarkoitus. Ympäristöasioissa on tavanomaista, että sama toiminta voi vaatia eri lain perusteella erilaiset luvat, jotka perustuvat eri säännöksiin ja viranomaisten erilaisiin tehtäviin.

Rinnakkain sovellettavien lakien yhtenäistä sovellettavuutta ja prosessien sujuvuutta tulisi kehittää muulla tavoin.

Vaihtoehtona ehdotuksen mukaiselle yhden luvan mallille on esitetty ampumaratojen ympäristönsuojelua koskevan luvituksen ja valvonnan siirtämistä kunnilta Lupa- ja valvontavirastolle. Tässä vaihtoehdossa lupa ja valvontaviranomaisen käytössä olisi todennäköisesti ehdotettua mallia huomattavasti parempi ympäristötekniinen ja luonnontieteellinen asiantuntemus ympäristövaikutusten arviointiin. Lainsäädäntöä voitaisiin mahdollisesti kehittää myös siten, että ampumaratalupa ja ilmoitus käsiteltäisiin saman aikaisesti ja mahdollisesti myös ratkaistaisiin samalla päätöksellä. Lupa- ja valvontavirastolla ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilla tulisi jatkossakin olemaan ampumaratoihin liittyvää ympäristönsuojelullista tehtävää liittyen mm. ympäristönsuojelulakiin, jätelakiin, vesilakiin ja luonnonsuojelulakiin. Nykyisin valvonta on voitu monesti yhdistää ampumaradan ympäristöluvan käsittelyyn ja valvontaan.

Kytkentää naapuruussuhdelakiin ja sen kohtuuttoman haitan arviointiin oli luonnoksessa avattu hyvinkin niukasti. Ehdotuksessa ei kuvata sitä, miten rasituksen kohtuuttomuuden arviointi on käytännössä tarkoitus toteuttaa. Ehdotuksessa on hyvin suppeasti todettu Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä huomattuja ongelmia ampumaratojen ympäristöluvituksessa. Kuitenkaan ei ole kuvattu lainkaan sitä, että ampumaratojen ympäristöluvista on annettu verrattain paljon korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja.

Pohjavesiä koskevan ympäristösääntelyn kannalta erittäin keskeistä pohjaveden pilaamiskieltoa on hallituksen esityksen perusteluissa kuvattu sen merkityksen kannalta vähän. Perusteluiden lainsäädännön nykytilan kuvauksessa korostuu Euroopan unionin antaman sääntelyn merkitys pohjavesiä koskevan sääntelyn perusteena. Vesipuidedirektiivillä, pohjavesidirektiivillä ja juomavesidirektiivillä voi tuki olla vaikutusta vain 1 tai 2 luokan pohjavesialueille sijoittuvien ampumaratojen ympäristöluvituksessa. Pohjaveden pilaamiskielolla on kuitenkin suomen lainsäädännössä EU-sääntelyä selvästi pidempi historia ja sitä koskevaa oikeuskäytäntöä on paljon.

Perusteluissa on kuvattu ampumaratojen pohjavesi- ja muita ympäristövaikutuksia suppeasti. Ampumatarvikkeissa on muitakin pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheuttavia aineita kuin lyijyä. Esimerkiksi luotien ja haulien sisältämästä antimonista aiheutuva pohjavesiriski on tapauskohtaisissa riskinarvioissa todettu ympäristö ja terveysriskien kannalta lyijyä ongelmallisemmaksi pohjavesialueilla.

Ehdotuksen mukaan muutoksilla ei tavoitella ympäristönsuojelullisten vaatimusten heikentämistä vaan sitä, että ympäristönsuojeluun liittyvät vaatimukset ovat oikeasuhtaisia ja tasavertaisia toiminnan sijaintipaikasta riippumatta. Perusteluissa jää epäselväksi, miten tämä tavoite saavutettaisiin ilman, että ympäristönsuojelun taso esimerkiksi luokitelluilla pohjavesialueilla tai muilla ympäristöllisesti herkillä alueilla laskisi. Sijaintipaikan ja sen ympäristön huomioon ottaminen on ehdottoman tärkeää jatkossakin. Myös ampumaratoja koskevan BAT-oppaan (SY 4/2014) mukaan

sijaintipaikan valinta on ensisijainen riskinhallintatoimenpide uusia ratoja perustettaessa. Oppaassa todetaan muun muassa, että tärkeälle tai muulle vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueella, kosteikolla, suolla sekä muulla alueella, jossa ammusten tai haitta-aineiden pääsyä vesistöön ei voida estää ratojen sijoittamisen tulisi aina perustua tapauskohtaiseen harkintaan ja päätöstä tehtäessä tulisi olla selvitetty ja vertailtu mahdolliset vaihtoehtoiset sijoituspaikat.

Ehdotuksen mukaan ampumaratalaki sisältäisi ympäristönsuojelulakia vastaavat maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellot siten, että parhaiden käyttökelpoisten tekniikoiden mukainen riskinarviointi ja -hallinta katsotaan riittäväksi suojelemaan maaperää ja pohjavettä. Maaperän tai pohjaveden pilaantumisen riskiä ei katsottaisi olevan, kun luvanhaltija noudattaisi ampumaratalain ja sen nojalla annettujen säännösten vaatimuksia sekä parhaita käyttökelpoisia tekniikoita (BAT). Vaikkakin nykyinen BAT-opas korostaa tapauskohtaisen harkinnan merkitystä päätettäessä ampumaratojen sijoittamisesta pohjavesialueille ja muille ympäristöllisesti herkille alueille, on riskinä, että ehdotuksen mukaisen muutoksen seurauksena paikalliset ympäristöolosuhteet huomioon ottava tapauskohtainen harkinta tulisi vähentymään myös ympäristöllisesti herkillä alueilla. Tämä johtaisi todennäköisesti pohjavedensuojelun tason heikentymiseen, sillä nykyisin on katsottu, että kaikissa olosuhteissa pohjavedenpilaamiskiellon vastaisia seurauksia ei voida välttää edes parasta käyttökelpoista tekniikkaa käyttämällä.

Jos lainsäädäntöhanketta on tarkoitus viedä eteenpäin esitetyn kaltaisena, tulee perusteluja ja ampumaratalain säädöksiä täydentää huomattavasti. Ampumaratalakiin tulisi lisätä yksiselitteinen säädös, lausunnon pyytämisestä Lupa- ja valvontavirastolta sekä säännös Lupa- ja valvontaviraston valitusoikeudesta. Tämä on perusteltua yleisen edunvalvonnan tehtävien vuoksi ja esimerkiksi tilanteissa, joissa ampumarata sijoittuu pohjavesialueelle. Ympäristönsuojelun yleistä etua valvovilla viranomaisilla tulisi myös olla oikeus laittaa vireille 7 §:n mukainen luvan peruuttaminen tai 8 §:n 3 momentin mukainen toiminnan kieltäminen.

9 c §:ään tulisi lisätä mahdollisuus määrätä tarkkailemaan päästöjen lisäksi myös toiminnan muita vaikutuksia maaperään ja pohjaveteen. Tarkkailun tulokset tulee toimittaa tiedoksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmään ja ympäristönsuojelun yleistä etua valvoville viranomaisille. Myös muusta ympäristötarkkailusta voisi olla tarpeen antaa velvoitteita.

10 §:ssä ratavastaavalle tulisi määrätä velvollisuus raportoida ympäristönsuojelurakenteissa tai tarkkailulaitteissa havaitsemistaan puutteista radan ylläpitäjälle ja/tai valvojalle.

Kartano Jonna
Hämeen ELY