

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?

Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ampumaratojen ympäristöluvituksen hitaus ja epäyhtenäisyys johtuvat pääosin siitä, että ratojen ympäristövaikutukset ovat moninaisia ja haastavia (pohjavesi, pintavesi, maaperä ja melu). Lisäksi luvitettavan radan sijainti suhteessa asutukseen, loma-asutukseen ja muuhun herkkään ympäristöön vaikuttaa siihen, millaisilla toimenpiteillä riskit voidaan hallita. Mikäli ampumaratojen ympäristönsuojelun tasosta ei haluta tinkiä, kuten esityksessä todetaan, tulee ympäristöasiat käsitellä luvituksessa kattavasti, kuten muillakin merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavilla toiminnoilla. Näiden vaikutusten riittävä selvittäminen vaatii aikaa, osaamista ja resursseja myös luvan hakijalta. Usein harrastustoimintaan perustuvilla ampumaratayhdistyksillä ei ole riittäviä resursseja, mikä johtaa puutteellisiin hakemuksiin ja selvityksiin. Tämä lisää lupaviranomaisen työmäärää ja pidentää käsittelyaikoja.

Toinen merkittävä hidaste lupaprosesseissa on nykyinen tulkinnanvarainen ohjeistus, joka johtaa kirjaviin lupaehtoihin. Sujuvoittamisen kannalta keskeistä olisi laatia esityksessä mainitut yksiselitteiset ja sitovat BAT-vaatimukset sekä selkeät melurajat asetustasolla. Vasta näiden avulla luvitus voisi yhtenäistyä ja nopeutua. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ampumaratojen BAT- ja meluvaatimukset voitaisiin säätää asetuksella ilman viranomais- ja luvitusmenettelyn muutosta, mikä olisi yksinkertaisempi ratkaisu esitettyyn ongelmaan.

Esityksessä ehdotettu menettely, jossa ampumaratojen ympäristölupa ja -ilmoitus yhdistetään ampumarataluvan ja -ilmoituksen kanssa yhdeksi prosessiksi Poliisihallituksen käsiteltäväksi, ei käytännössä sujuvoita tai helpota ampumaratojen luvitusprosesseja. Esityksen mukaan ampumaratojen valvonta jakautuisi jatkossakin kahdelle viranomaiselle: Poliisihallitukselle ympäristövaatimusten osalta ja paikallispoliisille turvallisuusvaatimusten osalta. Tämä ei poista hallinnollista monimutkaisuutta, jota esityksessä pyritään vähentämään. Lisäksi poliisi on merkittävä

ampumaratojen käyttäjä, mikä voi aiheuttaa eturistiriitoja ja esteellisyyssyysymiä ympäristöasioiden valvonnassa.

Mikäli ampumaratojen ympäristöluvitusta ja valvontaa halutaan hoitaa keskitetysti, tulisi harkita Poliisihallituksen sijaan tulevaa Lupa- ja valvontavirastoa, jolla on jo ennestään kokemusta ampumaratojen luvituksesta ja valvonnasta. Poliisihallituksella ei ole vastaavaa ympäristöosaamista kuin nykyisillä ympäristönsuojeluviranomaisilla, eikä ole realistista ajatella, että se voitaisiin saavuttaa esityksessä mainitulla kahdella asiantuntijalla. Esitetty arvio resurssitarpeesta (2 htv) aliarvioi tehtävien laajuuden ja vaativuuden merkittävästi, mikä voi muodostua hidasteeksi hallitusohjelman tavoitteen saavuttamiselle.

Esityksen tavoite siitä, että muutoksilla ei heikennetä ympäristönsuojelullisia vaatimuksia ja että samalla ampumaratojen perustaminen helpottuisi nykytilanteesta, on haastava. Sujuvoittaminen edellyttää sitovia BAT-vaatimuksia ja melurajoja sekä riittävää ympäristöosaamista lupaviranomaisessa. Mikäli ympäristöosaamisesta tai -vaatimuksista tingitään ampumatoiminnan helpottamiseksi, voi esityksellä olla myös negatiivisia vaikutuksia ampumaharrastuksen hyväksyttävyyteen, mikä ei pitkällä tähtäimellä edesauta hallituksen tavoitetta.

Onko ympäristönsuojelulakia tarpeen soveltaa ehdotuksen mukaisesti ampumaratalain soveltamisen ohella?

Ehdotuksessa ympäristönsuojelulain soveltaminen ampumaratoihin rajataan koskemaan vain sen lukujen 1–2 ja 14–16 säännöksiä, kuten yleisiä periaatteita, maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellon sekä pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevia velvoitteita. Lupamenettely, lupaharkinta ja valvonta siirretään kokonaan ampumaratalakiin ja Poliisihallitukselle. Tämä tarkoittaa, että ampumaradoista tulisi ainoa toiminta, jossa pilaantuneen maaperän (pima) toimivalta siirretään pois ympäristönsuojeluviranomaisilta. ELY-keskus huomauttaa, että Pima-menettelyihin kuluvan ajan ei arvioida olevan ampumaratojen luvitusta hidastava tekijä, koska YSL 136 §:n mukaisen pima-ilmoituksen käsittelyaika on enintään 45 vuorokautta.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ympäristönsuojelulain soveltaminen ehdotetulla tavalla ei ole ongelmatonta. Pima-toimivallan siirto Poliisihallitukselle voi johtaa erilaisiin käytäntöihin ampumaratojen ja muiden pilaantuneisuutta koskevien toimintojen välillä. Lisäksi pima-toimivaltaan liittyy valtakunnallisia tehtäviä, kuten MATTI-järjestelmän ylläpito, joiden hoitaminen Poliisihallituksessa ei ole realistista ilman merkittävää lisäresursointia ja osaamisen kehittämistä. Myös EU:n Maaperän suojeludirektiivin vaikutukset kokonaisuuteen tulisi arvioida.

Esityksessä ei ole myöskään arvioitu, mitä YSL:n 15 luvun toimivallan siirto käytännössä tarkoittaa ja mitä pykälää se koskee. Tuleva YSL:n 14 a luku (yleinen ilmoitusmenettely) voi liittyä tähän kokonaisuuteen, mutta sen osalta toimivallan siirtoa ei ole avattu.

ELY-keskus katsoo, että pima-toimivalta tulisi säilyttää jatkossa Lupa- ja valvontavirastolla (LVV), koska kyse on laaja-alaisesta ympäristöosaamisesta ja rekisterin ylläpitovelvoitteista. Mikäli toimivalta kuitenkin siirretään Poliisihallitukselle, siitä tulee säätää selkeästi myös YSL:n puolella ja arvioida vaikutukset kattavasti.

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

Mikäli esitetty muutos toteutetaan, on ohjesäännön muuttaminen tarpeellista. ELY-keskuksen käsityksen mukaan Sisäministeriölle ei kuitenkaan kuulu muita ympäristönsuojelun tehtäviä, joten muutos monimutkaistaa ympäristönsuojelun sääntelyä.

Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta?

Uudenmaan ELY-keskus nostaa esiin erityisesti seuraavat tarkempaa tarkastelua ja todennäköisesti muuttamista vaativat asiat esitysluonnoksesta.

Asianosaisten vaikutusmahdollisuudet ja yleisen edun valvonta

Esitysluonnoksessa ehdotettu menettely kaventaisi merkittävästi asianosaisten vaikutusmahdollisuuksia. Nykyisessä ympäristölupamenettelyssä kuullaan laajasti naapureita ja muita osapuolia, kun taas ampumaratalupamenettelyssä kuuleminen näyttäisi jäävän hyvin rajalliseksi. Tämä heikentäisi avoimuutta ja osallisuutta, mikä voi lisätä ristiriitoja ja valituksia myöhemmässä vaiheessa.

Esityksen mukaan Lupa- ja valvontavirastolla ei olisi enää yleisen edun valvontaroolia ympäristöasioissa ampumaratojen osalta. Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan yleistä etua valvovilla viranomaisilla, kuten Lupa- ja valvontavirastolla, tulisi olla jatkossakin muutoksenhakuoikeus myös ampumaratojen ympäristöluvituksessa. Tämä varmistaisi, että ympäristönsuojelulliset näkökohdat tulevat asianmukaisesti huomioituiksi ja että lupapäätöksissä säilyy riittävä oikeusturva.

Vähäisen ampumaradan laukausmäärän nostaminen

Ehdotus nostaa vähäisen ampumaradan laukausmäärän yläraja 100 000 laukaukseen vuodessa ja siirtää tällaiset radat lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn on ongelmallinen. Esityksessä ei ole esitetty ympäristöhaittojen huomiointiin liittyviä perusteita, jotka puoltaisivat muutosta.

Ampumaratojen osalta olennainen ympäristöön ja erityisesti ihmisten terveyteen ja viihtyvyyteen kohdistuva vaikutus on melu. Melun vaikutus riippuu laukausmäärästä ja niistä aiheutuvasta melutasosta sekä ampumatoiminnan ajoittumisesta päivä-, viikko- ja vuodenaikatasolla.

Laukauspäämäärän nostaminen 10 000 laukauksesta 100 000 laukaukseen on ympäristön ja altistuvien kannalta merkittävä muutos.

Lisäksi haitta-aineiden kuten lyijyn kuormitus maaperään ja vesistöihin voi teoriassa kymmenkertaistua ilmoituksenvaraisilla radoilla, joilla sääntely on kevyempää. Nopeasti perustettavat radat yhdessä asianosaisten vaikutusmahdollisuuksien kaventumisen kanssa voivat aiheuttaa merkittäviä ympäristö- ja terveyshaittoja sekä heikentää ampumaharrastuksen mainetta.

Muutos voi myös lisätä häiriöitä ja haittailmoituksia, mikä kasvattaa viranomaisten ja toimijoiden työtaakkaa, jos meluhaittoja joudutaan ratkaisemaan jälkikäteen.

Vesipuitedirektiivi ja ampumaratojen vesitarkkailu

Esityksessä ei ole huomioitu haitta-aineiden kulkeutumista pintavesiin ampumaratojen ympäristövaikutuksena. Ampumaratojen toiminnasta voi aiheutua pintavesien kuormitusta ja ympäristölaatu normien ylittymistä. Uudenmaan ELY-keskuksen alueella on luvitettu ratoja juuri vesistöjen pilaantumista vastaan perusteella. Vesipuitedirektiivin velvoitteet pintavesien osalta tulee huomioida selkeästi ampumaratalain soveltamisessa ja lupaharkinnassa, jotta vältetään direktiivin tavoitteiden laiminlyönti ja mahdolliset EU-oikeudelliset seuraamukset.

Pohjavesialueelle sijoittuvien ampumaratojen osalta on erityisen tärkeää huomioida ja estää pohjaveden pilaantuminen. Tämän vuoksi ainakin pohjavesialueilla sijaitsevien ratojen osalta ympäristölupamenettely tulisi säilyttää ympäristönsuojeluviranomaisella. Lupamenettely on välttämätön pohjaveden pilaamiskiellon noudattamisen valvomiseksi, tarkkailutiedon tuottamiseksi vesien- ja merenhoitolain edellyttämään raportointiin sekä sen varmistamiseksi, että tieto riskikohteesta vedenottopisteen vedenmuodostumisalueella sisällytetään raakaveden oton riskienhallintasuunnitelmaan terveydensuojelulain mukaisesti.

Pinta- ja pohjavesien tarkkailu on nykyisin osa monien ratojen lupaehtoja. Mikäli ratojen valvonta siirtyy Poliisihallitukselle, herää kysymys, onko viranomaisella riittävä osaaminen tulkita vesien laatua ja niissä tapahtuvia muutoksia. Tarkkailutiedot ovat myös osa valtakunnallisia rekistereitä, joita hyödynnetään laaja-alaisesti, ja on epäselvää, miten niiden keruu ja hyödyntäminen järjestettäisiin jatkossa.

Melu

Uudenmaan ELY-keskus toteaa, että ampumaratojen osalta olennainen erityisesti ihmisten viihtyvyyteen kohdistuva vaikutus on melu, joka on myös yleisin valitusten peruste. Käytännössä kaikilla Uudenmaan ELY-keskuksen valvomilla ampumaradoilla on jouduttu toteuttamaan mittavia meluntorjuntatoimia, jotta luotiase- ja erityisesti haulikkoammuntaa voidaan harjoittaa siten, etteivät melun raja-arvot ylitä häiriintyvissä kohteissa.

Esityksessä luvan myöntämisen edellytykset perustuvat pelkästään melumallinnukseen, mikä on ongelmallista, koska myös mallinnusten luotettavuus vaihtelee mallintajan ammattitaidon ja laskennassa käytettyjen lähtötietojen ja asetusten takia ja poikkeamat mittauksiin nähden ovat mahdollisia. Mallinnuksen oikeellisuus tulisi tarvittaessa voida varmistaa myös mittauksilla. Lain vaikutusta melutilanteisiin ei myöskään voida arvioida ennen kuin asetettavat melurajat ovat tiedossa.

Uudenmaan ELY-keskus ei pidä mahdollisena, että Naapuruussuhdelain soveltamisesta voitaisiin määrätä ampumaratalaissa, eikä pelkkää laskennallista tarkastelua voida pitää ainoana tapana ratkaista asiaa. Ympäristön olosuhteet, maastonmuodot ja sääolosuhteet saattavat paikallisesti vaikuttaa melunleviämiseen niin, että mallinnuksen tuloksesta huolimatta melutasot voivat todellisuudessa ylittää ohjearvot. Lisäksi voi tulla tilanteita, joissa ohjearvoa alhaisemmat melutasot aiheuttavat perustellusti kohtuutonta häiriötä.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan, kun asianosaisten vaikutusmahdollisuuksia kavennetaan, on erityisen tärkeää varmistaa, että asetuksella määritettävät melurajat ovat riittävän tiukat, jotta terveys- ja viihtyvyyshaitat eivät lisäännä.

Luonnonsuojelu

Esityksen 5 §:n luvan myöntämisen edellytyksissä ei ole huomioitu luonnonsuojelullisia seikkoja. Luonnonsuojelulaki voi muodostaa esteen radan perustamiselle, jos alueella on suojeltuja luontokohteita. On epäselvää, miten nämä asiat otetaan huomioon uudessa menettelyssä.

Lupien valvonnasta

Esityksen mukaan olemassa olevat luvat siirtyisivät Poliisihallituksen valvontaan. On olennaista määrittää, kuka jatkossa valvoo luvat, joissa on ampumaratatoiminnan lisäksi samalla luvitettu muuta ympäristöluvanvaraista toimintaa, kuten meluntorjunnan vuoksi tehtäviä vallien rakentamistöitä, joihin liittyy luvanvaraista jätteenkäsittelyä, tai puolustusvoimien laajoja harjoitus- ja ampuma-alueita, joissa on ympäristöluvitettu ampumaratojen lisäksi muuta ampumaharjoittelua.

Näiden osalta tulee säätää erikseen, miten valvontavastuu määräytyy, jotta vältetään hallinnollinen sekavuus ja päällekkäisyydet.

YVA-laki

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ampumaratoja ei ole mainittu YVA-lain liitteen 1 aina YVA-menettelyä edellyttävien hankkeiden luettelossa. YVA-menettelyä voidaan kuitenkin yksittäistapauksessa toimivaltaisen viranomaisen (1.1.2026 alkaen Lupa- ja valvontavirasto) päätöksellä soveltaa myös ampumaratahankkeisiin. Esityksen mukaan ampumaradan perustamiseen ei sovellettaisi ympäristönsuojelulain pykäliä, joissa määrätään YVA-menettelyn huomioimisesta lupamenettelyssä. ELY-keskus katsoo, että ampumaratalain muutokseen tulee sisällyttää säädökset YVA-menettelyn huomioimisesta lupamenettelyssä. Lisäksi 5 a §:ään tulee lisätä, että Lupa- ja valvontavirastolle on varattava mahdollisuus lausunnon antamiseen niitä hankkeita koskevista hakemuksista, joihin sovelletaan YVA-lain mukaista arviointimenettelyä.

SOVA-laki

Esityksen mukaan lain nojalla annettaisiin valtioneuvoston asetus, jossa käsiteltäisiin ampumaratojen ympäristövaikutusten ehkäisemistä sekä vähentämistä. Annettava asetus koskee ympäristönsuojelua ja luo puitteet hankkeiden lupapäätökselle. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ampumarata-asetus täyttää SOVA-asetuksen 1 §:n 2 momentin sekä SOVA-lain 4 §:n 1 kohdan ympäristöarviointivelvoitteen edellytykset eli asetuksen valmisteluun sovelletaan SOVA-lain 8-11 §:n mukaista ympäristöarviointia.

Lain voimaantulo

Voimaantulo on suunniteltu vuoden 2026 alkuun, mikä on liian nopea aikataulu. Ennen voimaantuloa on säädettävä myös asetukset, joissa määritellään BAT-vaatimukset ja melun ohjearvot. Ilman näitä tarkkoja säännöksiä esityksen vaikutuksia ympäristöön ja sen toimivuutta tavoitteeseen nähden on mahdotonta arvioida.

Lundén Pyry
Uudenmaan ELY