

ASiantuntijalausunto
Lotta Laitinen, FT
Ympäristö- ja olosuhdepäälikkö
Suomen Ampumaurheiluliitto
3.6.2022

Uusi hallituksen esitys HE xx/2022 vp - laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt Suomen Ampumaurheiluliittoa arvioimaan erityisesti ampumaratojen jatkokehitystarpeita ja lyijyasetuksen vaikutuksia ampumaharjoitteluun.

Lausun asiassa painottaen näkökulmaa ampumarataverkoston toiminnan ja ampumaharjoittelumahdollisuuksien turvaamiseksi. Näkökulma on kaikkien ratojen käyttäjien, koska ne muodostavat vapaaehtoisen maanpuolustuksen perustan. Kuten aiemmissa muidenkin tahojen antamissa lausunnoissa on tuotu esille, ammuntaa harjoittavissa seuroissa ja yhdistyksissä tapahtuva säännöllinen, omaehtoinen ammunnan harjoittelu palvelee myös maanpuolustuksen tarpeita. On myös tiedostettu, ettei harjoittelu pelkästään Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampumaradoilla riitä käyttötärpeeseen nähden näiden ratojen liian pienen määrän ja alueellisesti puutteellisen jakauman takia. Myös Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ampumaratojen käyttömahdollisuuksia rajoittavat ympäristöluvat, joissa on rajoitusmääräyksiä mm. ampuma-ajoista sekä laukausmääristä. Suurin osa vapaaehtoisista ampumaharjoituksista tapahtuu siviiliampumaradoilla, mistä syystä on tärkeää, ettei ampumaharjoittelua siviiliradoilla rajata tarpeettomasti pois vapaaehtoista maanpuolustusta koskevasta lainsäädännöstä.

Ampumaratojen lyhyt lähihistoria

2000-luvulla, jolloin ympäristönsuojelulaki on ollut voimassa, ampumaratoja ja erityisesti lajiratoja on suljettu tai ampumatoimintaa rajoitettu merkittävästi vedoten ympäristönsuojelullisiin syihin. Ampumaratojen lukumäärä onkin tippunut 90-luvulta arvioidusta noin 2000-2500 radasta ¹ nykyiseen 670 ampumarataan. Vertailuna todettakoon, että Ruotsissa on noin 3000 ampumarataa. Kun ympäristölupien epäämisiä tai vaikeita lupaprosesseja on

¹ Naumanen ym. 2002. Ampumarata-alueiden pilaantunut maaperä. Tutkimuksen ja riskienhallinta. Pohjois-Karjalan ympäristökeskus 543.

tarkemmin tutkittu, on selvinnyt, ettei valtaosassa tapauksista ole ollut todennettavissa olevia ympäristönsuojelulain mukaisia esteitä toiminnalle. Useita ratoja on siis suljettu tai niiden toimintaa rajoitettu virheellisin perustein ilman ymmärrystä ampumaradan aiheuttamasta todellisesta riskistä ympäristölle. Syystä tai toisesta ampumaratoihin liittyvässä keskustelussa on ollut tyypillistä tarve korostaa vahvasti vain ampumaratatoiminnan oletettuja negatiivisia puolia ilman tieteellisesti tutkittuun objektiiviseen tietoon perehtymistä.

Ympäristönsuojelulainsäädännössä on keskeisessä asemassa parhaan käyttökelpoisen tekniikan käsite. Vuonna 2014 julkaistiin Puolustusvoimien ja Suomen ympäristökeskuksen yhteistyönä laadittu ampumaratojen parhaan käyttökelpoisen tekniikan BAT-opas², jonka oli määrä yhtenäistää ympäristölupien vaatimustasoa, parantaa ympäristönsuojelun tasoa, kehittää ampumaratojen ympäristönsuojelun kustannustehokkuutta, luoda paremmat edellytykset tapauskohtaisten olosuhteiden huomioimiselle sekä vähentää turhia tai virheellisiä investointeja. Opas on selkeyttänyt ampumaratojen ympäristöriskien arviointia ja luvan myöntämisen edellytyksiä parantaen tilannetta näin ollen merkittävästi, mutta työtä on edelleen lupapäätösten yhtenäistämiseksi siten, ettei päätöksiä tehdä varovaisuusperiaatetta noudattaen kieltämällä asioita, joista käsittelijällä ei ole tarkempaa tietämystä ja BAT-oppaan vastaisesti.

Ampumaratojen ympäristölupahanke

Vuonna 2020 alkanut ampumaratojen ympäristölupahanke on perustettu ympäristöluvista johtuvien ongelmien ratkaisemiseksi, ympäristölupapäätösten yhtenäistämiseksi sekä ampumaratojen BAT-oppaan jalkauttamiseksi ympäristöviranomaisten keskuuteen. Hankkeessa ovat mukana Suomen Ampumaurheiluliitto, Suomen Metsästäjäliitto, Suomen riistakeskus, Suomen Reserviupseeriliitto, Reserviläisliitto ja Suomen Ampumahiihtoliitto. Rahoitus hankkeelle tulee hankeosapuolten lisäksi maa- ja metsätalousministeriöltä sekä Urlus-säätiöltä. Hankkeen tavoitteena on turvata maahamme mahdollisimman tiheä, kattava ja monipuolinen ampumarataverkosto sekä harjoitteluolosuhteet joka puolella Suomea niin metsästäjille, ampumaurheilijoille, reserviläisille, viranomaisille kuin muille ammatissaan ampumataitoa tarvitseville siten, että kohdekohtaiset ympäristöriskit on arvioitu lupaprosessin aikana kattavasti. Nykyinen valtionavustuspäätös on vuoden 2022 loppuun. Jatkohankkeen, jonka aikana on tarkoitus hakea ympäristöluvat kaikille ampumaradoille, joilla lupaa ei vielä ole, valmistelun osalta keskustelu on aloitettu maa- ja metsätalousministeriön kanssa.

² Kajander & Parri, 2014. Paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT) – Ampumaratojen ympäristövaikutusten hallinta. Suomen Ympäristö 4/2014.

Ampumaratatoiminnan jatkumisen esteitä tai hidasteita

Ympäristölupahankkeen aikana, kun ympäristölupahakemuksissa on noudatettu systemaattisesti uusinta ympäristöministeriön ampumaratojen parhaan käyttökelpoisen tekniikan opasta ja pyritty näin yhtenäistämään lupahakemusten ja siten lupapäätösten sisältöä, on havaittu eroja käsittelijöiden tai prosessiin osallistuvien tahojen osaamistasossa sekä lähestymistavan objektiivisuudessa. Tämä koskee niin ympäristöviranomaisia, hallinto-oikeutta, poliisiviranomaisia, jotka vastaavat turvallisuuden valvonnasta, kuin maakuntien liittoja. Hankkeen lähestymistapa on asiantuntijalähtöinen ja odotusarvo on ollut, että mm. ympäristölupaprosessit perustuisivat tutkittuun tietoon, jota käsitellään objektiivisesti. Ympäristölupien osalta toimivaltainen viranomainen on poikkeuksia lukuun ottamatta kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, jolloin viranomaisten suuri lukumäärä asettaa omat haasteensa lupapäätösten yhdenmukaisuudelle. Myös luvittavalle viranomaiselle ampumaradan ympäristölupaprosessi saattaa olla kerran uran aikana eteen tuleva tapaus. Merkittävistä edistysaskelista huolimatta paljon ylimääräistä työtä on teettänyt se, etteivät päätökset kuitenkaan aina perustu objektiiviseen lähestymistapaan eikä niissä ole noudatettu BAT-oppaan ohjeistusta tapauskohtaisuudesta ja erityisesti hallintakeinojen mitoittamisesta.

Myös lainsäädännön jälkeenympäristönsuojelun ja vanhentuneet oppaat sekä jäykkä lupajärjestelmä mahdollistavat lupaprosessin vaikeuttamisen ja pahimmassa tapauksessa estävät ympäristöluvan saamisen ampumaradalle, vaikkei ajantasaisimman tiedon mukaan olisi olemassa ympäristönsuojelullista estettä.

- Ympäristölupaprosessiin liittyy myös ampumamelun arviointi, jonka suhteen on tunnistettu ongelmia mm. valtioneuvoston päätöksen mukaisten ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvojen (Vnp 53/1997) soveltamisen sekä vanhentuneiden suureiden suhteen
- Laki eräistä naapuruussuhteista vuodelta 1920: Jos naapuri ”kokee melun kohtuuttomaksi”, vaikka melun ohjearvot alittuvat, voidaan ympäristölupa evätä.
- Samoin kuin ampumaratamelun osalta, myös ympäristöministeriön yleiset ampumaradan ympäristöluvitusta ohjaavat oppaat aiheuttavat haasteita päivitysten hitaasta syklistä johtuen. Vanhentunut tieto aiheuttaa sekaannusta niin viranomaisten kuin hallinto-oikeuden esittelijöiden sekä tuomareiden keskuudessa ja ajantasaisimman tiedon välittämisestä onkin tullut tärkeä osa ympäristölupahankkeen asiantuntijoiden työtä. Huolimatta siitä, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan käsite on keskeisessä asemassa ympäristönsuojelulaissa, se on täysin sivuutettu mm. uusimmissa hallinto-oikeuden päätöksissä, mikä on johtanut luvan hakijan näkökulmasta epäjohtonsuojelun kohteluun.

- Maa-alueiden saatavuus ampumaratatoimintaan asettaa usein merkittäviä hidasteita johtuen maan hankinnan aiheuttamista merkittävistä kustannuksista. Mm. valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta ja maaomaisuuden vuokraamisesta säädetään laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta. Kiinteistövarallisuuteen liittyvät luovutukset, vuokraukset ja käyttöoikeuden luovutukset hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein, jolloin alueet ovat usein seurojen ja yhdistysten ulottumattomissa.

Euroopan komission ja kemikaaliviraston tavoitteet rajoittaa lyijyn ammuskäyttöä uhkaavat Euroopan sotilaallista puolustuskykyä

Euroopan kemikaaliviraston Euroopan komission kehotuksesta valmisteleva lyijyammuskielto, joka toteutuessaan lopettaisi lyijyammusten käytön valtaosalla ampumaradoista, on loppusuoralla. Kyseessä on REACH-asetuksen alainen rajoitus, joka velvoittaa sellaisenaan jäsenvaltioita eli jäsenvaltioilla ei ole mahdollisuuksia kansalliseen soveltamiseen. Vuodesta 2019 asti valmistellulle rajoitusesitykselle on ollut leimallista valmistelijoiden puutteellinen ymmärrys ampumaradoista ja niillä harjoiteltavista lajeista, ratojen eri käyttäjäryhmistä tai ympäristövaikutusten tai -riskien olemassa olevista hallintakeinoista. Myös tausta-aineistojen valinta rajoitusesityksen pohjaksi on ollut hyvin subjektiivista eikä useita vuosia kestänyt tiivis yhteistyö tai ympäristönsuojelullisesti paremman vaihtoehdon esittäminen kemikaaliviraston rajoitusesityksen valmistelijoille ole tuottanut minkäänlaista tulosta. Nämä antavat aiheen epäillä, että Euroopan komission ja kemikaaliviraston todellinen tavoite on jotain muuta kuin virallisesti esitetyt vesilintujen suojeleminen lyijymyrkytyksiltä niiden luontaisissa elinympäristöissä sekä riistalihan lyijyjäämien vähentäminen.

Rajoitusesityksen valmistelu on ollut kaukana avoimesta ja aidosti vuorovaikutteisesta valmistelusta, eikä talvella valmistunut rajoitusesitys ole toukokuun lopussa 2022 sidosryhmien nähtävänä. 31.5.2022 julkaistun tiedotteen ja asianvalmistelijalta saadun tarkennuksen mukaan rajoitusehdotuksella tulee olemaan mittaamattoman suuret negatiiviset vaikutukset ampumaratoihin ja ampumaharjoitteluun:

- Ampumaratojen määrä vähenee entisestään harventaen ampumarataverkostoa
- Mikäli ampumaradoilla jatketaan lyijyammusten käyttöä, on varovainen arvio, että rajoitusesityksessä vaaditut rakenteet yksinomaan Suomessa ja pelkästään luotiaseratojen taustavalleille maksaisivat yli miljardi euroa.
- Osa ampumalajeista loppuu.
- Ampumaharjoittelumäärät vähenevät ja ampumaharjoittelun kulut nousevat merkittävästi.
- Poliisin ja muiden viranomaisten ampumaharjoittelu siviiliradoilla loppuu (mm. poliiseilla ei ole yhtäkään omaa ulkorataa).

- Sotilas- ja viranomaiskäyttöön tarkoitettujen patruunoiden saatavuus heikkenee koko Euroopassa, mikä aiheuttaa vakavan uhan sotilaalliselle puolustuskyvylle sekä huoltovarmuudelle.
- Reserviläisten harjoittelumäärät tippuisivat dramaattisesti, koska lyijyammuskielto koskee myös reserviläisten omaehtoista harjoittelua ja siviiliratojen käyttö loppuisi vapaaehtoisen maanpuolustuksen ampumakoulutuksissa.

Ratkaisuehdotuksia

Ratkaisuehdotuksia nykyisen ampumarataverkoston toiminnan turvaamiseen ja uusien ratojen perustamisen helpottamiseksi, jotta vapaaehtoisen maanpuolustuksen sekä muun ampumaharjoittelun edellytykset turvataan ovat seuraavia:

- Lainsäädännön ja ohjeistuksen ajantasaistaminen ja selkeyttäminen sekä viranomaisten koulutus mukaan lukien hallinto-oikeudet ja maakuntien liitot, luvanhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi.
- Taloudellinen tuki asiantuntijavoimin tehtävään ampumaratojen ympäristölupien hakemiseen.
- Taloudellinen tuki ympäristölainsäädännöstä ja -luvista aiheutuviin kustannuksiin ratoja ylläpitäville tahoille.

Ratkaisuehdotuksia Euroopan kemikaaliviraston lyijyn ammuskäytön rajoituksiin koskien ampumaratoja:

- Johtuen Euroopan kemikaaliviraston valmisteleman lyijyn ammuskäytön lopettamiseen pyrkivän rajoituksen mittaamattomista vaikutuksista kaikkeen niin harrastajien kuin viranomaisten ampumaharjoitteluun kuin myös koko Euroopan puolustuskykyyn ja huoltovarmuuteen sotilasammustuotannon kapasiteetin menetyksen myötä, on rajoitusesityksen valmistelu nykymuodossaan pysäytettävä tai komissiolta vaadittava ampumaratojen jättämisestä rajoitusesityksen ulkopuolelle. Tämä vaatii yhteistyötä eurooppalaisten puolustusministeriöiden ja puolustusvoimien kanssa.
- Mahdolliset ympäristöriskit voidaan ratkaista ampumaradoilla Suomen mallin mukaisella ympäristölupamenettelyllä BAT-oppaaseen nojautuen myös muualla EU:n alueella. Tällä saavutettaisiin todellisuudessa selvästi parempi ympäristövaikutus kuin yksittäisen aineen kieltämisellä. Tätä parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan perustuvaa menettelyä on esitetty Euroopan kemikaalivirastolle parempana ja monessa suhteessa kestävämpänä vaihtoehtona lyijyn ammuskäytön rajoittamiselle. Nähtävästi esitys ei ole sopinut Euroopan kemikaaliviraston todellisiin tavoitteisiin.