

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ympäristönsuojelulakia.

Ympäristönsuojelulain mukaan ilmoituksenvarainen on ulkona sijaitseva ampumarata, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 10 000 laukausta vuodessa ja jossa ei ole haulikkoammuntaan tarkoitettua rataa. Muu kuin ilmoituksenvarainen ulkona sijaitseva ampumarata on ympäristöluvanvarainen.

Esityksellä ilmoituksenvaraiseksi säädettäisiin ulkona sijaitseva ampumarata, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 50 000 laukausta vuodessa ja jossa ei ole lyijyhauleilla tapahtuvaan haulikkoammuntaan tarkoitettua rataa. Muu kuin ilmoituksenvarainen ulkona sijaitseva ampumarata olisi ympäristöluvanvarainen.

Lisäksi esityksellä säädettäisiin määräaika tehdä ilmoitus tai hakea ympäristölupaa niille lain voimaan tullessa toiminnassa oleville ampumaradoille, jotka eivät ole aiemmin näin tehneet.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kesällä 2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT.....	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu.....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Ympäristönsuojelulain mukainen ilmoitusmenettely	4
2.2 Ympäristölupamenettely.....	5
2.3 Ampumaratojen ympäristövaikutukset.....	6
2.4 Muita ampumaradalta edellytetyjä viranomaismenettelyitä	7
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset.....	8
4.1 Keskeiset ehdotukset	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset	8
4.2.1 Ympäristöllisten menettelyjen nopeutuminen.....	8
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	9
4.2.3 Vaikutukset viranomaisiin	9
4.2.4 Ympäristövaikutukset.....	9
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	9
6 Lausuntopalaute.....	9
7 Säännöskohtaiset perustelut	9
8 Voimaantulo.....	10
9 Toimeenpano ja seuranta	10
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristöön	11
10.1 Elinkeinovapaus	11
10.2 Ympäristöperusoikeus	11
10.3 Oikeusturva.....	11
10.4 Siirtymäsäännös	12
LAKIEHDOTUS.....	13
Laki ympäristönsuojelulain liitteen 4 kohdan 7 muuttamisesta	13
LIITE 4	14
ILMOITUKSENVARAISET TOIMINNAT	14

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Hallitusohjelman mukaan hallitus turvaa Suomen ampumaratojen toiminnan ja edistää uusien ampumaratojen perustamista ottaen huomioon alueellisen tarpeen ja arvioiden mahdolliset lainsäädäntötarpeet huomioiden keskeisten maanpuolustus-, reserviläis-, ampumaurheilu-, ja metsästysjärjestöjen sekä viranomaisten tarpeet. Hallitus sujuvoittaa ampumaratoja koskevia ympäristölupaprosesseja sekä lainsäädäntöä. Ulkoampumaratojen määrän tavoite on noin 1 000 ampumarataa vuosikymmenen loppuun mennessä. Painopiste on kivääri- ja toiminnallisten ratojen riittävässä määrässä koko maassa. (Hallitusohjelman luku 8.2, Uskottava maanpuolustus Suomen turvallisuuden perustana, s. 162)

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä. Luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntokierroksella x.x.2024–y.y.2025.

Hallituksen esityksen valmisteluun liittyvät asiakirjat ovat saatavilla valtioneuvoston hankeikkunasta osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella YM061:00/2024.

2 Nykytila ja sen arviointi

Ulkona sijaitsevat ampumaradat tarvitsevat ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisesti joko yleisen ilmoitusmenettelyn mukaisen ilmoituspäätöksen taikka ympäristöluvan. Ympäristöministeriön vuonna 2023 julkaiseman ampumaratojen ympäristölupa -oppaan¹ mukaan Suomen ampumaratakanta on osittain hyvin vanhaa, jopa ennen itsenäisyyden aikaa perustettua. 1960–80-luvut olivat aktiivista ratojen perustamisaikaa. Pääosa ampumaradoista on metsästys-, harastus- ja urheiluseurojen ylläpitämiä. Pienimmillä rata-alueilla ammutaan vain muutama tuhat laukausta vuodessa, kun taas suurimmilla radoilla laukauksia voi olla jopa miljoona.

Valtioneuvosto on 21.12.2022 antanut eduskunnalle selvityksen² Suomen ampumaratojen tilanteesta. Selvityksen mukaan Suomessa on 36 puolustusvoimien ampumarataa sekä noin 670 yksityistä ampumarataa. Selvityksen mukaan ampumaratakapasiteetin kasvattamiselle on tarvetta. Hallitusohjelman tavoitteena on nostaa ulkoampumaratojen lukumäärä noin tuhanteen vuosikymmenen loppuun mennessä. Toimenpiteinä hallitusohjelmassa on mainittu ampumaratoja koskevien ympäristölupaprosessien ja lainsäädännön sujuvoittaminen.

Sisäministeriö on asettanut hankkeen ampumaratojen toiminnan turvaamiseksi ja uusien ampumaratojen perustamisen edistämiseksi.³ Hankkeessa muun muassa tehdään ehdotuksia ampumaratojen ympäristölupaprosessien sujuvoittamiseksi sekä arvioidaan ja toteutetaan

¹ Ympäristöministeriö, 2023, Ampumaratojen ympäristölupa: Opas toiminnanharjoittajille sekä lupa- ja valvontaviranomaisille, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165208>

² Puolustusministeriö, 2022, Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle Suomen ampumaratojen tilanteesta, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=PLM012:00/2022>

³ Sisäministeriön hanke Hankeikkunassa: <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/hanke/127452/kuvaukset>

lainsäädäntötarpeet, joilla ampumaratojen toiminta turvataan ja uusien ampumaratojen perustamista edistetään. Hankkeen toimikausi on 1.6.2024–30.9.2025.

Nopeasti toteutettavaksi toimeksi ampumaratojen viranomaiskäsitteilyiden sujuvoittamiseen on tunnustettu ampumaratojen siirtäminen nykyistä suuremmalta osin ympäristölupamenettelystä ympäristönsuojelulain mukaiseen ilmoitusmenettelyyn.

2.1 Ympäristönsuojelulain mukainen ilmoitusmenettely

Ympäristönsuojelulain liitteen 4 kohdan 7 mukaan ulkona sijaitseva ampumarata, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 10 000 laukausta vuodessa (ns. vähäinen ampumarata) ja jossa ei ole haulikkoammuntaan tarkoitettua rataa, on ilmoituksenvarainen. Ilmoitusmenettelyn toimivaltainen viranomainen on lain 115 a §:n 4 momentin perusteella kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Sotilaskäyttöön tarkoitettua ampumarataa koskevan ilmoituksen käsittelee kuitenkin 115 a §:n 3 momentin perusteella valtion ympäristölupaviranomainen.

Ilmoitusmenettelystä säädetään ympäristönsuojelulain 10 a luvussa. Ilmoitus on tehtävä toimivaltaiselle viranomaiselle vähintään 120 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista. Ilmoituksessa on oltava ilmoituksen käsittelyn kannalta tarpeelliset ja sitovat tiedot toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. Jos ilmoitus on puutteellinen, hakijalle on varattava tilaisuus täydentää ilmoitusta viranomaisen asettamassa määräajassa. Jos ilmoitusta ei täydennetä asetetussa määräajassa tai ilmoitus on edelleen puutteellinen täydentämisen jälkeenkin, ilmoitus jätetään tutkimatta eikä toimintaa saa aloittaa.

Viranomaisen on tehtävä ilmoituksen johdosta päätös (ilmoituspäätös, YSL 115 d §). Ilmoituspäätöstä on noudatettava mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta. Viranomaisen on ilmoituspäätöstä tehdessään varmistettava, että toiminnassa noudatetaan, mitä ympäristönsuojelulaissa ja jätelaissa sekä niiden nojalla annetuissa säännöksissä säädetään toiminnan sijoittumisesta, päästöistä ja niiden ehkäisemisestä, jätteistä sekä toiminnan päästöjen ja vaikutusten tarkkailusta. Päätöstä harkittaessa on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään, sekä otettava huomioon ilmoituksesta annetut lausunnot, muistutukset ja mielipiteet sekä se, mitä yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi säädetään. Ilmoituspäätöksen sisällöstä säädetään ympäristönsuojelusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (713/2014) 15 a §:ssä.

Ilmoituksenvaraista toimintaa ei saa aloittaa ennen kuin ilmoituksen tekemisestä on kulunut 120 vuorokautta. Ilmoituksen käsittelevä viranomainen voi kuitenkin ilmoituspäätöksessä sallia toiminnan aloittamisen mainittua määräaikaa aikaisemmin. Toimintaa ei voi aloittaa, jos viranomainen tekee ilmoituksen johdosta toiminnan kieltävän päätöksen.

Toiminnan sallivan ilmoituspäätöksen edellytyksenä on ympäristönsuojelulain 115 d §:n mukaan, että toiminnasta ei, annettavat määräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa terveyshaittaa, merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, maaperän, pohjaveden tai meren pilaantumista, erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella, taikka olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisen kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttialueella.

Ympäristöhallinnon Ylva-tietojärjestelmään on merkitty 134 ilmoituksenvaraista ampumarataa (tilanne lokakuu 2024). Tiedot on merkitty Ylva-tietojärjestelmään kuntien toimesta.

Lukumäärätieto ei oletettavasti ole täysin kattava, eikä kerro kuinka monella radoista on loppuun käsitelty ilmoitusmenettely. Tietoa ampumaradoista, joilla on loppuun käsitelty ilmoitusmenettely ja toiminnan salliva ilmoituspäätös, ei ole kootusti saatavilla.

2.2 Ympäristölupamenettely

Ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 2 kohdan 14 a mukaan muu kuin ilmoituksenvarainen ulkona sijaitseva ampumarata tarvitsee ympäristöluvan. Ympäristölupamenettelyn toimivaltainen viranomaisena on ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 2 momentin kohdan 13 a perusteella kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Aluehallintovirasto on kuitenkin toimivaltainen lupaviranomainen ympäristönsuojelulain 34 §:ssä säädettyissä tapauksissa, kuten silloin jos ampumaradan ympäristövaikutukset saattavat kohdistua huomattavassa määrin sijaintikuntaa laajemmalle alueelle, toiminnasta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista tai jos ampumarata on tarkoitettu sotilaskäyttöön. Puolustusvoimien tilapäisiin ampumaratoihin ei ympäristönsuojelulain 33 §:n mukaan tarvita ympäristölupaa.

Muutoin ilmoituksenvaraiseen toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain 29 a §:n mukaan ympäristölupa, jos toiminta on osa direktiivilaitoksen toimintaa, toiminnasta saattaa aiheutua 27 §:n 2 momentissa tarkoitettu seuraus (vesistön, ojan, lähteen tai noron pilaantuminen taikka eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettu kohtuuton rasitus), toiminta on luvanvaraista 28 §:n perusteella (sijainti pohjavesialueella) tai jos toimintaan sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

Ympäristölupamenettelystä säädetään ympäristönsuojelulain 4–9 luvuissa. Luvanvaraista toimintaa ei saa aloittaa ennen toimivaltaisen viranomaisen myöntämää ympäristölupaa. Lupapäätöksen tarkemmasta sisällöstä säädetään ympäristönsuojeluasetuksen 14–15 §:ssä. Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaan, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa terveyshaittaa, merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, maaperän, pohjaveden tai meren pilaantumista, erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella, eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta eikä olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisen kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttala-alueella.

Aluehallintovirastojen vuoden 2023 tilinpäätöksen mukaan ympäristönsuojelulain mukaisten lupa-asioiden mediaanikäsitelyaika aluehallintovirastoissa on ollut 9,5 kuukautta ja vesilain mukaisten lupa-asioiden mediaanikäsitelyaika 8 kuukautta. Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupa-asioiden keskimääräinen käsitelyaika aluehallintovirastoissa on ollut 11,6 kuukautta. Kuntaliiton ympäristönsuojelun hallintokyselyn 2021 mukaan uusien tai uutta vastaavien hankkeiden ympäristölupien käsitelyaika kunnissa on ollut keskimäärin 5,2 kuukautta.

Ympäristöhallinnon Ylva-tietojärjestelmään on merkitty 440 ympäristöluvanvaraista ampumarataa (tilanne lokakuu 2024). Tiedot on merkitty Ylva-tietojärjestelmään kuntien toimesta pois lukien puolustusvoimien ampumaradat, joiden tiedot on syötetty ELY-keskusten toimesta. Lukumäärätieto ei oletettavasti ole kuntien osalta täysin kattava, eikä kerro kuinka monella radoista ympäristölupamenettely on aloittamatta, vireillä tai päätynyt. Tietoa ampumaradoista, joilla on lainvoimainen ympäristölupa, ei ole kootusti saatavilla. Valtioneuvoston vuoden 2022 ampumarataselvityksen mukaan noin 290 yksityisellä radalla on tuolloin ollut voimassa oleva ympäristölupa.

2.3 Ampumaratojen ympäristövaikutukset

Ampumaradan toiminnasta aiheutuu ympäristövaikutuksia sekä ampumatapahtumasta että radan rakentamisesta ja ylläpidosta. Ampumaradoilla keskeiset ympäristövaikutukset liittyvät meluun sekä maaperän ja pohja- ja pintaveden laadun heikkenemiseen. Ympäristöministeriö on 2014 julkaissut raportin parhaista käyttökelpoisista tekniikoista (BAT) ampumaratojen ympäristövaikutusten hallinnassa⁴.

Melu

Ampumaratamelu syntyy pääasiassa laukausäänestä ja on suurimmillaan ampumasuunnassa. Isokaliiperisten pistoolien ja kiväärien sekä haulikoiden melupäästöt ovat pienoiskiväärejä ja -pistooleja suuremmat. Siviiliampumaratoja käytetään ampumaratojen ympäristölupa -oppaan (ympäristöministeriö, 2023) mukaan yleensä huhtikuusta lokakuuhun ja niiden toiminta keskittyy arki-iltoihin ja viikonloppuihin, jolloin melun häiriövaikutus lisääntyy. Ampumaratamelua ja sen häiriövaikutuksia on ympäristölupapäätöksissä pyritty rajoittamaan yleensä sekä toiminta-aikaan että äänitasoon liittyvillä määräyksillä. Uutta ampumarataa rakennettaessa ampumaratamelun häiriövaikutuksia voidaan parhaiten estää oikeanlaisella suunnittelulla ja toimintojen sijoittelulla sekä ratojen suuntaamisella. Jo olemassa olevien ratojen meluvaikutuksia voidaan vähentää esimerkiksi radan käyttöaikaa tai -määrää koskevilla rajoituksilla ja asevalinnoilla. Melua voidaan torjua myös rakenteellisilla ratkaisuilla, kuten meluvalleilla, -aidoilla, ja -seinillä sekä kulisilla ja ampumakatoksilla.

Ympäristöministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan kiväärikaliiperisten aseiden melutason sääntelyn uudistamista. Työryhmän tehtävänä on arvioida tarvittavaa sääntelyä, valmistella aseiden melutasolle tunnusarvot sekä laatia vaikutusarvioinnit ja ehdotukset uusista säädöksistä. Uuden ampumaratameluasetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan keväällä 2025. Uusi asetus korvaisi valtioneuvoston päätöksen ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista (53/1997). [teksti päivitettävä tarvittaessa]

Vaikutukset maaperään sekä pohja- ja pintavesiin

Ampumaratojen vaikutukset maaperään sekä pohja- ja pintavesiin johtuvat erityisesti radoille kertyvistä metalleista ja puolimetalleista sisältävistä luoti- ja haulijätteistä. Kivääri- ja pistooliradoilla pääosa luotijätteestä kertyy taustavalleihin. Ampumapaikkojen läheisyydessä kuormitus on lähinnä laukaustapahtumassa irtoavaa hienojakoista pölyä. Haulikkoradoilla haulijätteet leviävät, mikäli haulien lentorataa ei ole rakenteellisesti rajoitettu, laajalle lähes 10 hehtaarin alueelle. Haulikkoradojen kuormitus on suurimmillaan leviämisalueen keskiosissa.

Luodit koostuvat pääasiassa lyijy-ytimeistä sekä kuparia ja sinkkiä sisältävästä vaipasta. Lyijyn seosaineena on vähäinen määrä antimoniumia. Haulikon patruunoissa teräshaulit ovat korvanneet lyijyhaulien käyttöä, mutta eri haulimateriaalien käyttömääristä ei ole kootusti tietoa. Lyijyhautit koostuvat pääasiassa lyijystä sisältäen lisäksi pieniä määriä muun muassa antimoniumia ja arseenia. Myös patruunoissa käytettävät ruudit ja niiden lisäaineet voivat olla ympäristölle haitallisia.

⁴ Ympäristöministeriö, 2014, Paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT): Ampumaratojen ympäristövaikutusten hallinta, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/136000>

Ampumaratojen paras käyttökelpoinen tekniikka -raportin (2014) mukaan ampumaratatoiminnasta ei aiheudu välittömiä tai lyhyen aikavälin ympäristövaikutuksia, vaan haitta-aineiden kulkeutuminen ympäristöön on tyypillisesti hidasta. Kun ratarakenteisiin jäävät luodit ja haulit pääsevät kosketuksiin ympäristön (ilma, vesi ja maa) kanssa, ne altistuvat fysikaalisille ja kemiallisille reaktioille. Näiden seurauksena metalleja voi ajan myötä liueta sade- ja sulamisvesiin, saostua maaperän kerrosten vaihtelevissa olosuhteissa eri mineraaleina ja sitoutua maaperän pienhiukkasiin. Metalleja voi kulkeutua sadevesien kautta pintavesiin tai maahan imeytyvän vajoveden mukana syvemmälle maakerrokseen ja jopa pohjaveteen saakka. Ympäristöolosuhteet, kuten maalaji, maaperän vedenläpäisevyys ja pH sekä sademäärä, vaikuttavat merkittävästi siihen, kuinka nopeasti ja missä määrin luodien ja haulien rapautumista ja sen seurauksena vapautuvien haitta-aineiden kulkeutumista ympäristöön tapahtuu.

Ympäristön suojaustoimet ja -rakenteet perustuvat joko haitallisten aineiden poistamiseen tai menetelmiin, jotka tähtäävät aineiden leviämisen estämiseen. Ampumaradoilla syntyvät jätteet sekä niiden sisältämät haitalliset aineet voidaan poistaa rata-alueelta esimerkiksi luotiloukkujen avulla tai pinnoittamalla haulien leviämisalue materiaalilla, joka mahdollistaa haulien keräämisen. Menetelmävaihtoehtoja on useita. Haitallisten aineiden leviämistä voidaan estää muun muassa eristysrakenteilla, maapinnan suojakerroksilla, salaojilla ja ojituksella.

Lyijyhaulien käyttökielto kosteikkoalueilla

Komissio on antanut asetuksen (EU) 2021/57 kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1907/2006 (REACH) liitteen XVII muuttamisesta koskien lyijyhaulien käyttöä kosteikkoalueilla ja niiden läheisyydessä. Asetuksen mukaan kosteikkoalueilla ja alueilla, jotka sijaitsevat 100 metrin säteellä näistä alueista, on kiellettyä sellaisten haulien ampuminen, joiden lyijypitoisuus on suurempi tai yhtä suuri kuin 1 painoprosentti sekä tällaisten haulien mukanaan kantaminen silloin, kun tämä tapahtuu kosteikkoalueilla ampumisen aikana tai osana kosteikkoalueilla ampumassa käymistä. Asetuksen lyijyhaulikielto koskee myös sellaisia ampumaratoja, jotka sijaitsevat asetuksen määrittelemillä alueilla. Euroopan kemikaalivirasto ECHA on ehdottanut komissiolle lyijyn käyttörajoituksen laajentamista siten, että lyijyhaulien ja -luotien käyttö kiellettäisiin kokonaan maanpuolustusta ja muuta viranomaiskäyttöä lukuun ottamatta. Komissio ei toistaiseksi ole tehnyt lainsäädäntöehdotusta lyijykiellon laajentamisesta.

2.4 Muita ampumaradalta edellytettyjä viranomaismenettelyitä

Ampumaradan rakennuksille, katoksille ja rakenteille tarvitaan rakentamislain (751/2023) mukainen rakentamislupa kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta.

Jättemateriaalien hyödyntäminen ampumaradan rakenteissa kuten valleissa edellyttää pääsääntöisesti ympäristölupaa. Toimivaltainen ympäristölupaviranomainen riippuu jättemateriaalin määrästä ja on tyypillisesti aluehallintovirasto. Eräissä tapauksissa hyödyntämiseen saattaa riittää niin sanottu MARA-ilmoitus ELY-keskukselle (valtionneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa 843/2017, MARA-asetus). Luokitellulla pohjavesialueella jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa vaatii aina ympäristöluvan.

Ampumaratalaissa (763/2015) säädetään ampumaratojen perustamisesta, ylläpitämisestä ja valvonnasta sekä radan pitäjän oikeuksista. Lain 4 §:n mukaan ampumaradan, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 10 000 laukausta vuodessa (vähäinen ampumarata), perustaminen ja ylläpitäminen on ilmoituksenvaraista. Muiden ampumaratojen perustaminen ja ylläpitäminen on luvanvaraista. Ampumaratalain mukaisen ilmoituksen ja lupahakemuksen sisällöstä säädetään

ampumaradoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1307/2015). Ilmoituksen ja hakemuksen käsittelee Poliisihallitus.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman kirjaus sujuvoittaa ampumaratoja koskevia ympäristölupaprosesseja siirtämällä nykyistä suurempi osa ampumaradoista ympäristölupavollisuudesta käsittelyajaltaan keskimäärin nopeamman ilmoitusmenettelyn piiriin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksellä muutettaisiin ympäristönsuojelulain ilmoituksenvaraisia toimintoja koskevaa liitettä 4 siten, että ilmoituksenvarainen olisi ulkona sijaitseva ampumarata, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 50 000 laukausta vuodessa ja jossa ei ole lyijyhauleilla tapahtuvaan haulikkoammuntaan tarkoitettua rataa.

Ampumaratojen ilmoituksenvaraisuuden rajan muuttuessa ympäristöluvanvaraisuuden raja muuttuisi vastaavasti ja ilman erillistä säännösten muuttamista. Ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 2 kohdan 14 a mukaan ympäristöluvanvaraisia ovat muut kuin ilmoituksenvaraiset ulkona sijaitsevat ampumaradat. Ilmoituksenvaraisuuden rajan muutoksen seurauksena ympäristöluvanvarainen olisi siten ulkona sijaitseva ampumarata, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi yli 50 000 laukausta vuodessa ja laukausmäärältään sitä pienempi ampumarata, jossa on lyijyhauleilla tapahtuvaan haulikkoammuntaan tarkoitettu rata.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Ympäristöllisten menettelyjen nopeutuminen

Esityksen pääasiallinen vaikutus olisi ympäristöllisen viranomaiskäsittelyn keskimääräinen nopeutuminen niillä ampumaradoilla, jotka siirtyisivät ympäristölupavollisuudesta ilmoitusvelvollisuuteen. Tämä voi osaltaan edistää olemassa olevien ampumaratojen säilymistä ja uusien perustamista.

Esityksen myötä ympäristöluvanvaraisista ilmoituksenvaraisiksi siirtyisivät ne ulkona sijaitsevat 10 000–50 000 laukausta vuodessa ampumaradat, joissa ei ole haulikkoammuntaa, sekä ne ulkona sijaitsevat korkeintaan 50 000 laukausta vuodessa ampumaradat, joissa on haulikkoammuntaa ainoastaan muilla kuin lyijyhauleilla. Suomen Ampumaurheiluliitto ry:ltä saadun arvion mukaan kokoluokassa 10 000–50 000 laukausta vuodessa ampumaratoja voisi olla noin 155 ja alle 10 000 laukausta vuodessa ampumaratoja noin 270. Näihin arvioihin sisältyy merkittäviä epävarmuuksia. Haulikkoammuntaa arvioidaan olevan hieman yli puolella ampumaradoista.

Ympäristönsuojelulain mukainen ilmoitus on tehtävä vähintään 120 vuorokautta eli 4 kuukautta ennen toiminnan aloittamista. Esityksen valmistelussa satunnaisotannalla tarkasteltujen ampumaratojen ympäristölupapäätösten käsittelyaika kunnissa oli 2,3–20,5 kuukautta keskiarvon ollessa 6,9 kuukautta. Kuntaliiton ympäristönsuojelun hallintokyselyn 2021 mukaan uusien tai uutta vastaavien ympäristöluvanvaraisten hankkeiden ympäristölupien käsittelyaika kunnissa on ollut keskimäärin 5,2 kuukautta.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia yrityksiin taikka valtiontalouteen. Ehdotettu säädösmuutos koskee ulkona sijaitsevia ampumaratoja, joilla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 50 000 laukausta vuodessa. Tässä kokoluokassa ei tiettävästi ole yritysten omistamia ampumaratoja. Puolustusvoimien ampumaradoilla on jo ympäristöluvut aluehallintovirastoilta.

Ampumaratojen siirtämisellä ympäristöluvanvaraisuudesta ilmoituksenvaraisiksi voi olla vähäisiä vaikutuksia kuntien tuloihin sekä ampumaratoja ylläpitämien seurojen ja yhdistysten kuluihin. Esityksen valmistelussa tehdyn otoksen perusteella kuntien perimä maksu ampumarataa koskevan ilmoituksen käsittelystä on noin 0–1 500 euroa pienempi kuin ampumaradan ympäristölupahakemuksen käsittelystä peritty maksu.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisiin

Esityksen viranomaisvaikutukset kohdistuvat kuntien ympäristönsuojeluviranomaisiin. Ampumaradan ympäristönsuojelulain mukaisen ilmoituksen käsittely 120 vuorokaudessa voi edellyttää kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta ilmoituksen käsittelyn priorisointia. Tämä johtaisi työpanoksen tilapäiseen vähenemiseen muista viranomaistehtävistä. Esityksellä ei arvioida olevan vaikutusta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten kokonaistyömäärään.

4.2.4 Ympäristövaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan haitallisia ympäristövaikutuksia. Ympäristönsuojelulaissa säädetty edellytykset ympäristöluvan myöntämiselle vastaavat käytännössä toiminnan sallivan ilmoituspäätöksen myöntämisen edellytyksiä. Esitys voi edistää lyijyhaulien korvautumista teräshauleilla ampumaratakäytössä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen valmistelussa ei ole arvioitu muita toteuttamisvaihtoehtoja ulkona sijaitsevien ampumaratojen ympäristöllisten viranomaismenettelyjen nopeuttamiseksi.

6 Lausuntopalaute

[Täydentyy]

7 Säännöskohtaiset perustelut

Liite 4. Ilmoituksenvaraiset toiminnot. Liitteen 4 kohtaa 7 muutettaisiin siten, että ilmoituksenvarainen olisi ulkona sijaitseva ampumarata, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 50 000 laukausta vuodessa ja jossa ei ole lyijyhauleilla tapahtuvaan haulikkoammuntaan tarkoitettua rataa. Lain liitteen 1 taulukon 2 kohdan 14 a mukaisesti ympäristöluvanvarainen on muu kuin liitteen 4 kohdassa 7 tarkoitettu ilmoituksenvarainen ulkona sijaitseva ampumarata. Ilmoituksenvaraisuuden muutoksen myötä ympäristöluvanvarainen olisi siten ulkona sijaitseva ampumarata, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi yli 50 000 laukausta vuodessa ja laukausmäärältään tätä pienempi ampumarata, jossa on lyijyhauleilla tapahtuvaan haulikkoammuntaan tarkoitettu rata.

Muutoksella ampumaratojen ilmoituksenvaraisuuden ja luvanvaraisuuden välinen raja nousisi nykyisestä 10 000 laukauksesta 50 000 laukaukseen vuodessa. Lisäksi ympäristöluvanvaraisuus poistuisi niiltä enintään 50 000 laukauksen ampumaradoilta, joilla ammuttaisiin haulikolla vain muita kuin lyijyhauleja. Haulikkoradoilla haulijäteet leviävät, mikäli haulien lentorataa ei ole rakenteellisesti rajoitettu, laajalle lähes 10 hehtaarin alueelle. Lyijyhauleja koskevalla rajauksella pyrittäisiin edistämään muiden kuin lyijyhaulien käyttöä haulikkoammunnassa ja siten vähentämään lyijyhaulien käytöstä aiheutuvia ympäristöriskejä. Käytännössä lyijyhaulit korvautuisivat teräshauleilla.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan kesällä 2025.

Voimaantulosäännöksen 1 momentissa säädettäisiin muutoslain voimaantuloajankohdasta.

Voimaantulosäännöksen 2 momentissa säädettäisiin ampumaratojen lupahakemuksista, jotka ovat tulleet vireille ennen tämän lain voimaantuloa. Näihin lupahakemuksiin sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Säännöksessä ”lupahakemus” viittaisi sekä lupaviranomaisessa vireillä olevaan, että muutoksenhakuvaiheeseen edenneeseen lupa-asiaan.

Voimaantulosäännöksen 3 momentissa säädettäisiin myös niistä liitteen 4 kohdan 7 mukaisia ampumaratoja koskevista lupapäätöksistä, jotka on annettu ennen lain voimaantuloa. Nämä lupapäätökset jäisivät voimaan, kunnes niitä koskevaan toimintaan kohdistuisi 115 a §:ssä määritelty olennainen muutos, tai lupaa olisi tarpeen muuttaa lain 89 §:n perusteella. Muutostarve johtaisi toimintaa koskevaan ilmoitusvelvollisuuteen ja ilmoitusmenettely alkaisi.

Voimaantuloon liittyisi siirtymäsäännös 4 momentissa. Siinä säädettäisiin niille lain voimaan tullessa toiminnassa oleville ampumaradoille, joiden toiminnasta ei ole tehty ympäristönsuojelulain 10 a luvun mukaista ilmoitusta tai haettu 4 luvun mukaista ympäristölupaa taikka kumotun ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaista ympäristölupaa, määräaika tehdä 10 a luvun mukainen ilmoitus tai hakea 4 luvun mukaista ympäristölupaa. Ilmoituksen tai lupa-asian vireilläolo ei estäisi radan toiminnan jatkamista. Olemassa oleville ampumaradoille ei ole säädetty selkeää päivämäärää ilmoituksen tekemiseen tai ympäristöluvan hakemiseen. Valtioneuvoston selvityksen eduskunnalle Suomen ampumaratojen tilanteesta (puolustusministeriö, 21.12.2022) mukaan noin puolet Suomen yksityisessä hallinnassa olevista ampumaradoista on ympäristöluvan osalta epäselvässä tilanteessa. Voimaantulosäädöksellä pyrittäisiin varmistamaan ratojen toiminta ympäristönsuojelulain säännösten mukaisella tavalla sekä vahvistamaan ratojen toiminnan oikeusvarmuutta.

9 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotetun lakimuutoksen toimeenpanon varmistaminen edellyttäisi viestintää muutoksesta sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille että ampumaratoja hallinnoiville tahoille. Toimeenpanon tukena voitaisiin hyödyntää ympäristöministeriön julkaisuja Ampumaratojen ympäristövaikutusten hallinta, paras käyttökelpoinen tekniikka (2014) ja Ampumaratojen ympäristölupa (2023). Lakimuutosten myötä ampumaratojen ilmoituslomakkeisiin olisi tehtävä eräitä päivityksiä.

Ympäristönsuojelulain 222 §:ssä säädetään ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä, jota käytetään ympäristönsuojeluun liittyvien tietojen hallintaan ja käsittelyyn, ympäristölainsäädännön valvonnan toteuttamiseen, ympäristön tilan seurantaan sekä ympäristöön liittyvään tutkimukseen ja suunnitteluun. Lain 223 §:n 3 momentin mukaisesti kunnan tai kunnan

ympäristönsuojeluviranomaisen on talletettava ympäristönsuojelun tietojärjestelmään muun muassa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen antamat ympäristölupa- ja ilmoituspäätökset.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

10.1 Elinkeinovapaus

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp, s. 67) mukaan yksi elinkeinonvapauden säätämiseen johtaneista tavoitteista oli elinkeinon luvanvaraisuuden vähentäminen. Perustuslakivaliokunta on rinnastanut elinkeinotoiminnan aloittamisen edellytykseksi säädettävän rekisteröimisvelvollisuuden luvanvaraisuuteen ja tarkastellut sääntelyä elinkeinonvapauden ja elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudelle asetettujen vaatimusten näkökulmasta (esimerkiksi PeVL 58/2012). Ilmoitusmenettely asettuu lupavelvollisuuden ja rekisteröimisvelvollisuuden välille, joten hallituksen esityksessä ehdotettua tiettyjen ampumaratojen käsittelyä ilmoitusmenettelyssä on syytä tarkastella Suomen perustuslain (731/1999) 18 §:ssä turvatun elinkeinonvapauden kannalta.

Ympäristölupavelvoitteen suhdetta elinkeinonvapauteen on arvioitu laajasti hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulainsäädännön (HE 214/2013 vp). Kyseisessä hallituksen esityksessä on todettu kaikkien luvanvaraisten toimintojen osalta muun muassa, että ympäristölupaa, sen myöntämistä ja sen peruuttamista koskevien säännösten taustalla on tarve toimintojen tehokkaaseen valvontaan ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden toteuttamiseksi. Elinkeinonvapauden rajoittamiselle on siten luvanvaraisten ja ilmoituksenvaraisten toimintojen osalta hyväksyttävät ja painavat perusteet, eikä sääntely ole ongelmallista perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Tiettyjen ampumaratojen käsittelylle ilmoitusmenettelyssä on elinkeinonvapauden rajoittamisen näkökulmasta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Lisäksi kyseessä on niiden siirtyminen luvanvaraisuudesta yleiseen ilmoitusmenettelyyn, joten kevyempi ilmoitusmenettely lupavelvollisuuden sijasta keventäisi hieman elinkeinon harjoittamiseen kohdistuvaa taakkaa.

10.2 Ympäristöperusoikeus

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Säännöksen piiriin kuuluvat ympäristön tuhoutumisen ja pilaantumisen estämisen lisäksi myös aktiiviset, luonnolle suotuisat toimet. Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. (HE 309/1993 vp, s. 66)

Tiettyjen ampumaratojen siirtämisellä ympäristölupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn ei arvioida olevan haitallisia vaikutuksia ympäristöperusoikeuden toteutumiselle, sillä ilmoituksesta kuullaan kuten ympäristölupahakemuksestaakin. Ilmoitusmenettelyssä annetaan aina valituskelppoinen päätös ja toimintaa koskevat määräykset. Ilmoitusmenettelyyn sovelletaan lähes samaa aineellisoikeudellista lainsäädäntöä kuin lupamenettelyyn ja osin samoja menettelysääntöjä.

10.3 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös

tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 14/2016 vp, PeVL 29/2014 vp) tuonut esille oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien tärkeän merkityksen oikeusvaltiolle.

Ehdotettu ympäristönsuojelulain muutos siirtäisi eräät ampumaradat ympäristölupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn. Ilmoituksen käsittelyn nopeudelle asetetut vaatimukset voivat edellyttää kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta ilmoituksen käsittelyn priorisointia muihin viranomaistehtäviin verrattuna. Viranomaisia koskevat perustuslain ja hallintolain viivytyksettömyyttä koskevat vaatimukset myös silloin, kun ne käsittelevät muita lupa- ja hallintoasioita. Vaikutusten arvioinnin perusteella vaikutukset muiden viranomaistehtävien hoitoon olisivat tilapäisiä, eikä esityksellä arvioida olevan vaikutusta kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten kokonaistyömäärään. Tämän vuoksi muiden hakemusten käsittelyyn ei voida olettaa olennaisesti viivästyvän tiettyjen ampumaratojen ilmoitusmenettelyyn vuoksi. Ehdotettu säännös ei vaaranna perustuslain 21 §:n mukaista oikeutta hyvään hallintoon ja oikeusturvaan.

10.4 Siirtymäsäännös

Ehdotettavassa siirtymäsäännöksessä säädettäisiin määräaika tehdä ilmoitus tai hakea ympäristölupaa niille lain voimaan tullessa toiminnassa oleville ampumaradoille, jotka eivät ole aiemmin näin tehneet. Ehdotettua säännöstä on arvioitava erityisesti luottamuksensuojaperiaatteen pohjalta ja perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen kannalta. Voimaantulosäädöksellä pyrittäisiin varmistamaan ratojen toiminta ympäristönsuojelulain säännösten mukaisella tavalla sekä vahvistamaan ratojen toiminnan oikeusvarmuutta. Ympäristöperusoikeussäännöksen mielessä velvoitteet ovat perusteltuja ottaen huomioon säännösten tavoitteet ympäristönsuojelussa. Luottamuksensuojan kannalta säännöksessä on varattu riittävät ja kohtuulliset määräajat velvoitteiden toteuttamiselle. Ehdotettua siirtymäsäännöstä ei voida pitää ongelmallisena perustuslain kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ympäristönsuojelulain liitteen 4 kohdan 7 muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) liitteen 4 kohta 7, sellaisena kuin se on laissa (xxx/202x), seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lupahakemukseen, joka on tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Lupapäätökset, jotka koskevat liitteen 4 kohdan 7 mukaisia ampumaratoja, jäävät voimaan tämän lain tullessa voimaan. Jos lupaa on tarpeen muuttaa toiminnan olennaisen muutoksen perusteella tai 89 §:ssä säädetystä syystä tämän lain voimaantulon jälkeen, sovelletaan 10 a luvussa säädettyä menettelyä niin, että asiassa annettava ilmoituspäätös korvaa voimassa olevan luvan.

Tämän lain voimaan tullessa toiminnassa olleen ampumaradan, jonka toiminnasta ei ole tehty ympäristönsuojelulain (527/2014) 10 a luvun mukaista ilmoitusta tai haettu 4 luvun mukaista ympäristölupaa taikka kumotun ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaista ympäristölupaa, toiminnasta on tehtävä 10 a luvun mukainen ilmoitus tai haettava 4 luvun mukaista ympäristölupaa kahden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Ilmoituksen tai lupa-asian vireilläolo ei estä toiminnan jatkamista.

Helsingissä x.x.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Ympäristö- ja ilmastoministeri Sari Multala

ILMOITUKSENVARAISET TOIMINNAT

7. Ulkona sijaitseva ampumarata, jolla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 50 000 laukausta
vuodessa ja jossa ei ole lyijyhauleilla tapahtuvaan haulikkoammuntaan tarkoitettua rataa.
