

Selvitys

21.12.2022

VN/23649/2022
VN/23649/2022-PLM-3

Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle Suomen ampumaratojen tilanteesta.

Selvitystehtävä

Puolustusministeriö valmisteli vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) muutosta koskevan hallituksen kiireellisessä valmistelussa keväällä 2022. Kyseistä hallituksen esitystä koskeva eduskunnan vastaus EV 98/2022 vp sisälsi lausuman. Lausuman mukaan eduskunta edellytti, että valtioneuvosto antaa vuoden 2022 loppuun mennessä selvityksen Suomen ampumaratojen kokonaistilanteesta. Selvityksessä tulee tarkastella myös sitä, miten ampumaratojen määrää saataisiin Suomessa lisättyä nykytasosta, ympäristönäkökulmat asianmukaisesti huomioiden.

Selvitystoimet

Eduskunnan vastaus EV 98/2022 vp lausumineen esiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa puolustusministeriön toimesta 8.7.2022. Puolustusministeriö ilmoitti samana päivänä lausuman toimenpiteitä varten ympäristöministeriöön, sisäministeriöön sekä sosiaali- ja terveysministeriöön. Selvityksen laatimisesta vastaavasta ministeriöstä käytiin keskustelua heinäkuun ja elokuun aikana. Selvityksen laatiminen jäi eduskunnan lausuman valtioneuvoston yleisistunnossa esitelleelle puolustusministeriölle.

Puolustusministeriö on valmistellut selvitystä muiden ministeriöiden, Puolustusvoimien sekä Suomen ampumaurheiluliiton ympäristölupahankkeen (jatkossa *ympäristölupahanke*) kanssa syksyn ja loppuvuoden aikana järjestetyissä kokouksissa. Puolustusministeriö on myös pyytänyt ministeriöiltä, Puolustusvoimilta, Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä ja ympäristölupahankkeelta selvityksiä ja tietoja selvityksen laatimiseksi. Ympäristölupamenettelyä koskevaa selvitystä on saatu ympäristölupahankkeelta, koska selvitystä ei ole saatu muuta kautta. Puolustusministeriö päätyi pyytämään selvitystä maa- ja metsätalousministeriön suosituksesta. Maa- ja metsätalousministeriö on toiminut ympäristölupahankkeen valtioneuvoston puolesta. Puolustusministeriö on myös pyytänyt muilta ministeriöiltä ja ympäristölupahankkeelta lausunnot selvitysluonnoksesta.

Tämän selvityksen laadintaan ovat osallistuneet puolustusministeriön lisäksi sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Pääesikunta, Logistiikkalaitoksen esikunta, Maanpuolustuskoulutusyhdistys ja ympäristölupahanke.

Puolustusministeriön selvitystoimien perusteella havaittiin, että ympäristöministeriö on selvittänyt aiemmin ampumaratojen luvanvaraisuuden keventämismahdollisuuksia osana laajempaa ympäristönsuojelulain kokonaisuudistusta (Ympäristöministeriön raportteja 10/2017).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001

kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi

Turvallisuustilanteen muutos ja sen merkitys ampumaratojen näkökulmasta

Suomen turvallisuusympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuinen muutos Venäjän hyökättyä Ukraina. Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi kuin kertaakaan kylmän sodan jälkeen. Muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen. Suomeen ei kohdistu välitöntä sotilaallista uhkaa. Sotilaalliseen voimankäyttöön Suomea vastaan tai sillä uhkaamiseen kuitenkin varaudutaan. Ukraina kohdistetut sotatoimet osoittavat, että nopea toimintavalmius, kyky vastata pitkäkestoiseen sotilaalliseen painostukseen ja kyky torjua laajamittaisia hyökkäysoperaatioita useassa suunnassa samanaikaisesti on tärkeää.

Suomi pitää huolta uskottavasta kansallisesta puolustuksesta ja sen riittävästä resursoinnista. Asevelvollisuus, koulutettu reservi, koko maan puolustaminen ja korkea maanpuolustustahto ovat Suomen perustana jatkossakin. Asevelvollisten valmiutta maanpuolustukseen ylläpidetään harjoittelulla. Kuluneena vuonna on lisätty erityisesti reserviläisten harjoittelua koko maassa Puolustusvoimien kertausharjoituksissa, vapaaehtoisissa harjoituksissa sekä vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen harjoituksissa. Kaikkiin edellä mainittuihin reservin harjoituksiin sisältyy pääsääntöisesti ampumaradalla tapahtuva rynnäkkökivääriammunta. Kasvanut reservin harjoitustoiminta on kasvattanut merkittävästi Puolustusvoimien ampumaratojen käyttöastetta, jolloin maanpuolustusjärjestöjen käytömahdollisuudet ovat supistuneet. Reservin harjoitustoimintaa tullaan tulevina vuosina jatkamaan samalla korkealla tasolla kuin tänä vuonna.

Ukrainan sodan alkamisen jälkeen reserviläisten hakeutuminen vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen pariin on kasvanut merkittävästi. Maanpuolustuskoulutusyhdistys on tuplannut koulutusvuokausiensa määrän. Reserviläisjärjestöt ovat saaneet kymmeniä tuhansia uusia jäseniä kautta maan. Vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen toiminnan keskiössä ovat ammunnat. Hyvä ampumataito on reserviläisen tärkein taito ja tutkimusten mukaan ammunnoilla on tärkeä asema maanpuolustustahdon ylläpitämisessä. Kuluvana vuonna uudistettu vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettu laki mahdollisti Puolustusvoimien aseiden ja ampumatarvikkeiden käyttämisen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ammunnoissa, mikä lisää tarvetta ammuntojen järjestämiseen.

Suomen tuleva Nato-jäsenyys lisää harjoitustoimintaa Suomessa. Ulkomaisia joukkoja harjoittelee yhä useammin Suomessa yhdessä suomalaisten asevelvollisten kanssa. Tämä aiheuttaa tarpeen laajentaa joukkojen harjoittelumahdollisuuksia eri puolilla maata. Ulkomaisten joukkojen harjoittelu voi olla lyhyt- tai pitkäkestoista käsittäen monipuolisia kovapanosammuntoja yksittäisen taistelijan rata-ammunnoista raskaiden aseiden taisteluammuntoihin.

Ampumaratojen merkitys maanpuolustukselle ja viranomaistoiminnalle

Puolustusvoimien ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen ampumakoulutustarpeiden perustana ovat yksittäiselle sotilaalle asetetut sodan ajan ampumakoulutuksen vaatimukset. Tarkastelussa on tärkeää huomioida normaaliolojen toiminnan lisäksi myös valmiuden kohottamiseen liittyvät tarpeet. Asevelvollisten ampumataidon perusteet koulutetaan varusmiespalveluksen aikana. Reserviläisten ampumataitoa kehitetään ja ylläpidetään Puolustusvoimien kertausharjoituksissa ja vapaaehtoisissa harjoituksissa sekä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen toteuttamissa sotilaallisia valmiuksia palvelevissa ammunnoissa. Lisäksi reserviläisjärjestöjen ase- ja ampumakoulutus tukevat Puolustusvoimia asevelvollisten sotilaallisten taitojen ylläpidossa.

Ampumaradoilla on myös suuri merkitys poliisin, Rajavartiolaitoksen ja muiden turvallisuusviranomaisten sisäiselle lakisääteiselle koulutustoiminnalle. Viranomaisilla ja esimerkiksi metsästäjillä on lakiin perustuvia ammuntaa koskevia kouluttautumisvelvoitteita ja tasokokeita, joiden suorittamisen edellytyksenä on riittävien harjoitteluun soveltuvien ampumaratojen kapasiteetin turvaaminen. Puolustusvoimissa ammunnanharjoittelua koskevat velvoittavat osaamistasot määritetään pääosin Puolustusvoimien sisäisillä määräyksillä. Tämän lisäksi säännöksiä esimerkiksi Puolustusvoimien henkilönsuojaukseen osallistuvien virkamiesten ammunnan harjoittelusta sisältyy turvamiehen koulutuksesta, turvaamistehtävän johtajan erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, turvamiehen virkamerkistä ja voimakeinojen käytön valvonnasta annettuun puolustusministeriön asetukseen (287/2017). Poliisin osalta vastaavia säännöksiä sisältyy poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen (1080/2013) 10 §:ään, poliisin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä annetun sisäministeriön asetuksen (245/2015) 1-3 §:ään. Metsästäjien osalta sääntelyä on otettu muun muassa metsästyslakiin (615/1993) 21 §:ään.

Metsästäjien osalta sääntelyä on otettu muun muassa metsästyslakiin (615/1993) 21 §:ään ja ampumakokeesta annettuun maa- ja metsätalousministeriön asetukseen (517/2017). Metsästyksen järjestämisen näkökulmasta ampumaradalla harjoittelu muodostaa perustan vastuulliselle ja eettisesti hyväksyttävälle toiminnalle, jotta metsästys olisi sekä metsästäjien että muiden luonnossa liikkuvien ihmisten kannalta mahdollisimman turvallista ja toisaalta siinä aiheutuisi mahdollisimman vähän eläimille kärsimystä aiheuttavia haavoittamisia. Tätä osaltaan varmistetaan myös metsästyslainsäädännön vaatimilla pakollisilla ampumakokeilla. Suomessa ampumaratoja ylläpitävät monesti harrastusjärjestöt: metsästys- ja ampumaseurat, reserviläisyhdistykset ja monin paikoin riistanhoitoyhdistykset.

Poliisi on tehnyt sopimukset riistanhoitoyhdistysten kanssa suurriistavirka-avun (jäljempänä SRVA) antamisesta liikenteessä loukkaantuneiden eläinten jäljittämiseksi ja lopettamiseksi eläinten kärsimyksen välttämiseksi ja liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Toiminta perustuu poliisilain 2. luvun 16 §:ään. Lisäksi SRVA-toiminnassa merkittäviä tehtäviä ovat taajamassa liikkuvien suurpetojen karjotus ja viime sijaisena keinona lopettaminen. Vuodessa SRVA-tehtäviä on noin 16 000.

Suomessa riistanhallinnon keskeiset yksittäisiä metsästäjiä koskevat palvelut ja julkiset hallintotehtävät on järjestetty ns. välillisen julkisen hallinnon avulla paikallisten riistanhoitoyhdistysten (282 kpl) lakisääteisinä tehtävinä. Riistanhoitoyhdistykset ovat metsästyslailla perustettuja ja nykyisin niistä säädetään riistahallintolain (158/2011) 10-25 §:ssä. Riistanhoitoyhdistys on riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetussa laissa (616/1993) tarkoitetun riistanhoitomaksun maksaneiden metsästäjien omatoimisuuteen perustuva itsenäinen toimija, jolla on oma maantieteellinen toiminta-alue.

Riistanhoitoyhdistyksen julkisia hallintotehtävinä ovat muun muassa metsästäjätutkinnot ja ampumakokeet. Hirven, peurojen, karhun, villisian ja metsäkauriin metsästäjältä edellytetään voimassaolevaa ampumakokeen suoritusta. Ampumakoe on voimassa kolme vuotta. Vuosittain noin 40 000 metsästäjää suorittaa ampumakokeen. Kaikkiaan Suomessa on metsästäjärekisterissä noin 370 000 metsästäjää. Vuosittain noin 310 000 metsästäjää maksaa riistanhoitomaksun, mikä on edellytys metsästämiselle kyseisenä metsästysvuonna. Vuosittain noin 7 300 uutta henkilöä suorittaa metsästäjätutkinnon. Metsästäjätutkintoon ei tällä hetkellä kuulu pakollista ampumakoetta tai -koulutusta, mutta mm. Suomen Metsästäjäliitto on hiljattain esittänyt metsästäjätutkintoon pakollista ampumakoulutusta. Vuonna 2022 arvioidaan noin 1 200 metsästäjän suorittavan vapaaehtoisen Metsästysammunnan ABC-koulutuksen.

Riistanhoitoon ja SRVA:n antamiseen liittyvä ampumarajoittelu tukeutuu myös käytettävissä olevaan ampumarataverkkoon. Tämän lisäksi lentokenttien eläintorjunnasta vastaavan henkilöstön ampumataidon harjoittamisen turvaamista voidaan pitää julkisyhteisön kannalta merkittävänä seikkana sekä siivili-, että sotilasilmailun turvaamisen kannalta.

Edellä kuvattujen puhtaasti viranomaistoimintaan liittyvien toimintamuotojen lisäksi voidaan todeta, että ampumaurheilu on yksi opetus- ja kulttuuriministeriön liikunnan toimialan tukema urheilumuoto. Ampumaradat toimivat harjoitteluympäristönä ampumaurheilulle. Kattava ja hyvin hoidettu ampumarataverkosto mahdollistaa monipuolisen ampumaurheilun harrastamisen sekä tavoitteellisen harjoittelun ja kilpaurheilun. Ampumaurheilun voidaan osaltaan nähdä myös tukevan maanpuolustusta.

Ampumaratojen hyödyt yhteiskunnalle

Ampumaradoilla voidaan nähdä olevan monia positiivisia vaikutuksia.

- 1) **Viranomaisten tarpeiden täyttäminen.** Turvallisuusviranomaisilla on laeista ja asetuksista johtuvia velvollisuuksia tietyn tasoisen ampumataidon saavuttamiseen ja ylläpitämiseen. Lisäksi erilaisilla ryhmillä, kuten metsästäjillä, on vastaavia lakeihin ja asetuksiin perustuvia velvollisuuksia. Näiden säännösten noudattaminen edellyttää riittävän kattavan ampumarataverkon ylläpidon.
- 2) **Turvallisuuden lisääntyminen.** Ampumarajoittelu lisää turvallisen aseenkäsittelyn taitoja viranomaisista erilaisten lajien harrastajiin. Tämän lisäksi ampumaradat keskittävät ammunnan harjoittelua tiettyihin kohteisiin, joihin toimivaltaiset viranomaiset voivat keskittää valvontaansa, millä voidaan nähdä olevan merkitystä erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnan

näkökulmasta. Lisäksi ampumaradat tarjoavat erilaisilla ratkaisulla suojatun paikan ammun harjoittelulle. Näin ampumaturvallisuutta parantavia ratkaisuja ovat rakenteelliset ratkaisut, kuten vallitukset, vastuuhenkilöt ja ampumasuunnat. Myös ympäröivä yhteiskunta tietää, missä ammunnan ääniä saa kuulua, mikä voi esimerkiksi vähentää yhteydenottoja hätäkeskukseen. Ampumaratojen vähentyessä maanomistajien omilla alueilla tapahtuva ammunnanharjoittelu heikentää turvallisuutta merkittävästi.

- 3) **Ympäristönsuojelu ammunnanharjoittelun oheishaittojen riskeiltä mahdollistuu.** Ampumaradat keskittävät ammunnan haitallisten ympäristövaikutusten riskit tietylle alueelle, jossa niitä voidaan hallita ja rajoittaa tarvittaessa erilaisin rakennusteknisin keinoin. Näin myös ympäristöviranomaiset voivat kohdentaa omaa valvontatoimintaansa ampumaradoille, joille on haettu ja saatu ympäristönsuojelulain edellyttämä ennakkohyväksyntä. Ampumaratojen vähentyessä ammunta siirtynee maanomistajien itse omistamille paikoille eli niin sanotusti erilaisille hiekkamontuille, jolloin ei ole säännöllistä viranomaisvalvontaa ja siten ympäristöriskien sekä paikan turvallisuuskäytökohtien huomioiminen voi jäädä huomattavasti vähemmälle.
- 4) **Yhteisöllisyys lisääntyminen.** Ampumarata toimii paikkakunnalla ammuntaa harrastavien ihmisten kokoontumispaikkana, mikä mahdollistaa turvallisen ase- ja ammunnanharjoittelukulttuurin syntyminen, ylläpitämisen ja siirtämisen uusille henkilöille. Yhteisöllisyys herättää ihmisissä myös talkoohenkeä, joka muun muassa alentaa ammunnanharjoittelun kustannuksia.
- 5) **Taloudellisuuden parantuminen.** Yksityisten omistamat radat vähentävät viranomaisten, kuten Puolustusvoimien ja poliisin tarvetta perustaa lisää omaa toimintaansa tukevia ampumaratoja. Tämän seikan voidaan nähdä vaikuttavan positiivisesti myös julkiseen talouteen. Myös asekaupan sekä aseiteollisuuteen voidaan kehitystyön ja testaustoiminnan mahdollistumisen sekä toisaalta aseiden myynnin kautta nähdä hyödyttävän kansantaloutta.

Ampumaratojen ympäristövaikutukset

Haitta-ainepäästöt

Ampumaratojen ympäristövaikutusten hallinta, paras käyttökelpoinen tekniikka –oppaan eli niin sanotun BAT-oppaan (Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 4/2014) mukaan ampumaratatoiminta kuormittaa ympäristöä pääasiassa ympäristölle haitallisia metalleja sisältävien haulien ja luotien kautta. Luotien merkittävimmät haitta-aineet ovat lyijy, kupari, antimoni ja sinkki. Haulien merkittävimmät haitta-aineet ovat lyijy ja antimoni. Lisäksi patruunoissa käytettävät ruudit ja niiden lisäaineet, kuten nitroglyseriini, voivat olla ympäristölle haitallisia. Haulikkoammunnassa tulee huomioida myös maaleina käytettävien kiekkojen aiheuttama ympäristön roskaantuminen. (BAT-opas, s. 8)

Hauli- ja luotijätteet muodostavat ampumaradan rakenteisiin varaston, josta rapautumisen myötä vapautuu haitallisia aineita. Se, kuinka nopeasti haitta-aineet kulkeutuvat ympäristössä riippuu ympäristön olosuhteista. Sade- ja sulamisvesien mukana kulkeutuessaan aineet saattavat vaarantaa esimerkiksi talouskaivojen tai pintavesien laadun. Maaperän korkeat haitta-ainepitoisuudet ovat usein myös este alueen tulevalle maankäytölle. Ekologiset haittavaikutukset ovat yleensä paikallisia ja kohdistuvat rata-alueen kasveihin ja maaperäeliöihin. Laaja-alaiset vaikutukset ovat mahdollisia, mikäli haitalliset aineet pääsevät kulkeutumaan vesistöön. (Ampumaratojen ympäristölupa –opas s. 23)

Ampumaratojen haitta-aineista ei aiheudu akuutteja tai lyhyen aikavälin ympäristöriskejä, vaan haitta-aineiden kulkeutumista saattaa aiheutua kymmenien tai satojen vuosien aikavälillä. Ratarakenteisiin jääneiden luotien ja haulien päästessä kosketuksiin maan ja veden kanssa ne altistuvat fyysikaalisille ja kemiallisille reaktioille. Haitta-aineita voi kulkeutua sadevesien kautta pintavesiin tai maahan imeytyvän vajoveden mukana syvemmälle maakerrokseen ja pohjaveteen. Ympäristöolosuhteet, kuten maaperän tyyppi, vedenläpäisevyys ja pH sekä sademäärä, vaikuttavat merkittävästi luotien ja haulien rapautumiseen ja haitta-aineiden kulkeutumiseen. Rapautumista edistävät erityisesti happamat ja kosteat olosuhteet. Sekä luotiase- että haulikkoradoilla kohonneita haitta-ainepitoisuuksia todetaan pääsääntöisesti vain rata-alueen pintakerroksessa. (Bat-opas, s. 8)

Melu

Ampuminen tuottaa melua, joka voi vaikuttaa kielteisesti ihmisen terveyteen, elinympäristön laatuun, maankäyttöön ja rakentamiseen, ampumaratojen toimintaan sekä reaaliomaisuuden tai asuinympäristön arvoon tai arvostukseen ilman riittäviä meluntorjuntatoimenpiteitä. Ympäristönsuojelulain mukaan melu on fyysikaalinen haitta, joka voi aiheuttaa ympäristön pilaantumista. Ampumaratojen ympäristömelun tapauksessa haitta pohjautuu ensisijaisesti melun aiheuttamaan häiriövaikutukseen. Ampumaratolosuhteissa melu syntyy useasta eri tekijästä. Laukausääni aiheutuu aseiden suupäältä. Sen saa aikaan aseiden piipusta tai putkesta purkautuva palokaasu, joka synnyttää paine- eli ääniaallon. Joissakin tapauksissa esiintyy erillinen yläääninopeudella lentävän ammuksen aiheuttama lentoääni, ns. luotiääni tai ammusääni. Kolmantena voi esiintyä iskemä-ääni, joka syntyy kun ammus osuu maaliin.

Ampumaratojen ympäristömelulle on säädetty ohjearvot valtioneuvoston päätöksellä 53/1997. Ohjearvot on annettu A- ja I-painotettuina enimmäisäänitasoina L_{Amax} . Päätöstä sovellettaessa on otettava huomioon ampumaratatoiminnan luonne, kuten ampuma-ajat, laukausmäärät ja ampumalajit, sekä alueen todellinen tai suunniteltu käyttö ja merkitys. (ibid.)

Vuonna 2011 arvioitiin, että siviiliampumaratojen melualueilla asuu noin 3 000 ja Puolustusvoimien ampumaratojen melualueilla noin 2400 henkeä. Ampumaratoja käytetään Puolustusvoimien osalta pääasiassa vain päiväaikaan ja siviiliratojen osalta yleensä iltaisin ja viikonloppuisin. Ampumaratamelun häiritsevyyteen perustuvia haittoja voi siis esiintyä vain päivisin, eli ampumamelu ei häiritse yöaikaista unta. (ibid.)

Melun arvioinnin ja toimenpiteiden suunnittelun lähtökohtana tulee aina olla luotettavat ja riittävän laajat meluselvitykset sekä tieto ratakohtaisista laukausmääristä. (ibid.)

Turvallisuus

Tavanomaisten ampuma-aseiden hankkimiseen ja hallussapitoon oikeuttavien lupien myöntämisestä vastaavat alueelliset poliisilaitokset. Poliisihallitus myöntää muun muassa ase-elinkeinoluvat, kaupalliseen vientiin, tuontiin siirtoon ja kauttakuljetukseen liittyvät luvat, asekeräilijähyväksynät sekä erityisen vaarallisten ampuma-aseiden hankkimisluvat. Poliisihallitus tekee ampuma-aseisiin liittyvää valvontaa sekä ohjaa poliisin aselupahallintoa. Siviilikäytössä olevia ampuma-aseita koskevan lainsäädännön valmistelu on sisäministeriön vastuulla.

Suomessa on paljon metsästäjiä ja muita aseharrastajia. Sisäministeriön tietojen mukaan luvallisia ampuma-aseita on yli 1,5 miljoonaa ja luvanhaltijoita yli 430.000. Mikäli aseluvan omaava henkilö syyllistyy rikokseen, voi hän menettää luvan joko määräajaksi tai pysyvästi. Kyseisen aselupamenettelyn voidaan itsessään katsoa varmistavan, että aseluvan saaneet henkilöt ovat erittäin lainkuuliaisia ja luotettavia ja heidän nuhteettomuuttaan seurataan aktiivisesti.

Ampumaratojen voidaan katsoa mahdollistavan erityisesti poliisin ammunnanharjoittelua koskevan valvontaresurssien kohdentamisen tiettyihin kohteisiin, jossa ammuntaa on helppoa harjoittaa. Muualla kuin ampumaradoilla tapahtuva ammunnanharjoittelu saattaa myös helpommin aiheuttaa ilmoituksia poliisille, mikä itsessään ohjaa tehokkaasti ammunnan harjoittelua ampumaradoille.

Ampumaradoilla olevien erilaisten turvallisuusjärjestelyjen voidaan katsoa lisäävän itse ammunnanharjoittelun turvallisuutta. Näitä järjestelyjä ovat erilaiset rakenteelliset ratkaisut, kuten vallitukset ja ratojen sisäiset suojarakenteet. Vallitukset estävät luotien osumisen sivullisiin ja toisaalta massiivisina rakenteina yhdessä varoitusmerkkien kanssa varoittavat ulkopuolisia amunnasta aiheutuvasta vaarasta. Tämän lisäksi ampumaradoilla on vastuuhenkilöitä, jotka omalta osaltaan valvovat esimerkiksi ratojen johtosääntöjen noudattamista. Vastuuhenkilöt ja johtosäännöt asettavat yhdessä lainsäädännön kanssa turvallisen aseenkäsittelyn rajat kyseisellä radalla. Nämä myös luovat ja ylläpitävät turvallista ase- ja ammunnanharjoittelukulttuuria.

Havainnot

Selvitystyön aikana on pyritty selvittämään ampumaratoja koskevan säännösten laajuutta ja toisaalta kyseisen säännösten selkeyttä. Selvitystyön aika tehtyjen havaintojen perusteella ampumaratoja koskevaa lainsäädäntöä sisältyykin useisiin eri säädöksiin. Ampumaratoja koskee tai niiden lupamenettelyyn sovelletaan ainakin seuraaviin lakeihin otettuja säännöksiä:

- Ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja sen nojalla annettu ympäristönsuojeluasetus (713/2014);
- maankäyttö- ja rakennuslaki (132/99) ja sen nojalla annettu maankäyttö- ja rakennusasetus (895/99);
- jätelaki (646/2011);
- eräistä naapuruussuhteista annettu laki (26/1920) (jatkoksa *naapuruussuhdelaki*);
- vesienhoidon järjestämisestä annettu valtioneuvoston asetus (342/2009);
- vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annettu valtioneuvoston asetus (1022/2006);
- maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annettu valtioneuvoston asetus (214/2007);
- ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista annettu valtioneuvoston päätös (53/1997).
- ampumaratalaki (763/2015);
- ampumaradoista annettu valtioneuvoston asetus (1307/2015);
- vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005)
- kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011).

Selvitystyön aikana tehdyt havainnot on jaettu tässä kappaleessa aihealueisiin, joita ovat:

- Ampumaratojen määrää ja kapasiteettia koskevat havainnot;
- haitta-ainelainsäädäntöä koskevat havainnot (ml. lyijykielto);
- melua koskevan lainsäädännön havainnot;
- alueidenkäytön suunnittelua koskevat havainnot.

Kaikissa havainnoituissa osa-alueissa tulisi huomioida nykyistä paremmin Puolustusvoimien valmiuden tehostamisen ja kohottamisen sekä poikkeusolojen tarpeet.

Ympäristöministeriö toteaa, että ympäristönsuojelulain tarkoitus on mahdollistaa erilaisia toimintoja, mutta turvata myös niiden haitankärsijöiden asema, joiden oikeussuojaa harjoitettu toiminta eri tavoin loukkaa. Ympäristönäkökohdat on huomioitava ja ympäristönsuojelun riittävä taso turvattava normaaliolojen lainsäädäntöä sovellettaessa. On kuitenkin selvää, että maanpuolustustarpeisiin liittyvät perusteet ja puolustusvoimien toiminta ovat painavampia perusteita intressipunninnassa huomioitavaksi kuin siviiliammuntaratojen lupamenettelyihin vaaditut muutokset.

Ampumaratojen määrä ja kapasiteettia koskevat havainnot

Puolustusvoimien ampumaradoilla on tärkeä rooli poliisin ja muiden viranomaisten ampumarajoitellussa sekä vapaaehtoisessa maanpuolustuskoulutuksessa ja alueellisesti myös reserviläisjärjestöjen ampumatoiminnassa. Puolustusvoimien ampumaratojen määrä ei kuitenkaan riitä palvelemaan kaikkea ampumakoulutukseen liittyvää tarvetta. Puolustusvoimilla on yhteensä 36 ampumarataa. Puolustusvoimien ampumaratojen osalta käyttöasteet ovat olleet korkealla tasolla, mutta ne ovat vaihdelleet eri puolilla valtakuntaa. On kuitenkin nähtävissä, että käyttöasteet ovat nousemassa ja tarvetta lisäkapasiteetille on. Vastaavaa lisääntyvää ratakapasiteetin tarvetta on nähtävissä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen osalta. Yhdistyksen tarjoaman ampumakoulutuksen kysyntä on lisääntynyt niin paljon, että sen johdosta yhtenä toimenpiteenä puolustusministeriö valmisti keuhkokuume- ja

edellä mainitun kiireellisen lainsäädäntömuutoksen Puolustusvoimien aseiden hyödyntämisestä yhdistyksen ampumakoulutuksessa. Myös reserviläisjärjestöjen kattojärjestöt Reserviläisliitto ry ja Reserviupseeriliitto ry ovat tuoneet esille lisääntyvän ratakapasiteetin tarpeen. Vapaaehtoisen harjoittelun lisääntymisen voidaan katsoa ainakin osaltaan johtuvan Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaun.

Puolustusvoimien paikallisjoukkokonsepti, jossa tietyllä alueella asuvista ja toimivista henkilöistä pyritään muodostamaan kyseisellä alueella toimivat sodanajan joukot, edellyttää ampumaratakapasiteetin lisäämistä. Tässä myös ratakapasiteetin tarkastelu tapahtuu alueellisesti paikallisjoukko-organisaatiota mukaillen. Tässä tärkeää on paikallistuntemuksen kerryttäminen ja toisaalta koulutuspaikalle siirtymisestä syntyvän matka-ajan lyhentäminen. Puolustusvoimien tavoitteena on, että jokaisessa maakunnassa on vähintään yksi Puolustusvoimien ampumarata sen ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen koulutustarpeita varten. Myös väestömäärältään suurimpien kaupunkien ja alueiden läheisyyteen tarvitaan tulevaisuudessa lisää ampumaratakapasiteettia, joka tukee Puolustusvoimien joukkotuotantoa.

Huomionarvoisena voidaan pitää sitä, että Puolustusvoimien ampumaratojen käytön mahdollistaminen ulkopuolisille lisää Puolustusvoimille syntyviä kustannuksia. Tästä johtuen yksityisen ampumaratojen perustamista ja hoitamista koskevan toimeliaisuuden mahdollistaminen ja helpottaminen ovat myös yhteiskunnan etu, erityisesti taloudellisesta näkökulmasta katsoen.

Puolustusvoimien ratojen lisäksi muilla viranomaisilla on rajoitettu määrä suljettuja, kyseisen viranomaisen käytössä olevia ampumaratoja. Nämä radat ovat monesti esimerkiksi poliisin sisätiloihin sijoitettuja ampumaratoja, joilla ei voida harjoitella kaikilla poliisin käytössä olevilla aseilla. Tästä johtuen poliisi käyttää harjoittelussaan merkittävästi yksityisten tahojen omistamia ja ylläpitämiä ampumaratoja sekä Puolustusvoimien ampumaratoja.

Ympäristölupahankkeelta saatujen tietojen mukaan Suomessa on tällä hetkellä noin 670 yksityistä ampumarataa. Näistä ampumaradoista ainoastaan 290 radalla on voimassa oleva ympäristölupa. Näin ollen noin puolet Suomen yksityisessä hallinnassa olevista ampumaradoista on ympäristöluvan osalta epäselvässä tilanteessa. Kyseistä tilannetta ei voida pitää hyvänä. Selvityksen aikana ei ole tarkemmin selvitetty ampumaratojen omistajilta syitä siihen, miksi he eivät ole hakeneet ympäristölupia ampumaradoilleen. Hankkeen havaintojen mukaan yhtenä syynä on ratoja ylläpitävien omistajien huoli ennakoimattomasta ympäristölupamenettelystä.

Riistanhoitoyhdistysten ampumaratatilannetta on selvitetty muun muassa vuonna 2017, jolloin riistanhoitoyhdistyksille tehdyn kyselyn perusteella noin 190 riistanhoitoyhdistyksellä oli vähintään yksi ampumarata, jonka yhteydessä voi olla useita eri lajiratoja (esim. liikkuva hirvi, luodikko, haulikko). Valtaosin riistanhoitoyhdistysten toiminta perustuu vapaaehtoistyöhön ja niiden taloudelliset resurssit ovat hyvin pienet. Vuotuisen valtionavustuksen keskiarvo on noin 9 000 euroa riistanhoitoyhdistystä kohti ja tyypillisesti ne saavat noin 30 % muista tuloistaan julkisista hallintotehtävistä perittävistä maksuista, joista suurin osa ampumakoesuorituksista perittävistä maksuista.

Riistanhoitoyhdistysten ampumaradoista arviolta alle puolet on riistanhoitoyhdistysten itse omistamalla maapohjalla ja merkittävä osa on muun omistajan omistamalla maalla. Arviolta noin neljännes on kunnan omistamalla maalla ja loput noin 30 % on metsästysseurojen, seurakuntien, yksityisten maanomistajien (mm. yrityksiä) tai valtion (Metsähallitus, PV/senaattikiinteistöt) omistamalla maalla. Ampumaratoja on myös suositeltu siirrettäväksi laajempaa käyttäjäkuntaa yhteen kokoavien ns. ampumaratayhdistysten omistukseen.

Valtiontalouden näkökulmasta riistahallinnon toimintamalli on ollut aiempien vuosikymmenien aikana hyvin edullinen tilanteessa, jossa riistanhoitoyhdistyksiä ei ole voitu tukea valtion toimesta taloudellisesti muutoin kuin riistanhoitomaksuina metsästäjiltä kerättävistä varoista myönnettävällä valtionavustuksella. Kuitenkin nykyisin on havaittavissa riistanhoitoyhdistyksillä ja muillakin yhdistysmuotoisilla toimijoilla olevan laajasti vaikeuksia vastata ympäristölainsäädännön ampumaratoja koskeviin lisääntyneisiin vaatimuksiin. Paikalliseen vapaaehtoistyöhön tukeutunut toimintamalli on ollut valtiontalouden kannalta erittäin edullinen, ja mikäli vaihtoehtoisena ratkaisuna ampumarataverkosto hankittaisiin valtion omistukseen ja ylläpitämäksi, aiheutuisi siitä valtiontaloudelle todennäköisesti merkittävästi suuremmat kustannukset.

Mikäli ampumaratojen verkosto harvenee, vaikuttaisivat kasvavat etäisyydet ja harveneva kapasiteetti todennäköisesti ampumarajoittelua vähentävästi. Alueellisesti kattavan ampumarataverkoston

säilyttäminen, ja tarvittaessa myös sen kattavuuden parantaminen uusia ampumaratoja perustamalla, ovat välttämättömiä metsästäjien ampumataidon harjoitteluun ja ylläpitämiseen sekä lakisääteisten ampumakokeiden järjestämiseksi. Vapaaehtoisen Metsästysammunnan ABC-koulutusten kattavuuden lisäämisen yksi keskeisimpiä haasteita on ampumaratojen saaminen käyttöön.

Ympäristölupavaatimusten lisäksi maa- ja metsätalousministeriön tietojen mukaan useilla riistanhoitoyhdistyksillä on ilmennyt ongelmia muun muassa tilanteissa, joissa ampumarata on perustettu vuokra-alueelle ja vuokrasopimuksen päättyessä alueen omistaja on päättänyt ottaa alueen toiseen käyttöön ja vaatinut alueen puhdistamista, mistä aiheutuviin suuriin maaperän puhdistuskustannuksiin ei ole riittävästi ennalta varauduttu.

Selvityksen laadinnassa erityisesti maa- ja metsätalousministeriö on korostanut, että lakisääteisten riistanhoitoyhdistysten omistamia tai hallinnoimia ampumaratoja käyttää tyypillisesti niiden jäsenkuntaa - ja myös metsästäjäkuntaa - laajempi käyttäjäjoukko ammunnan harrastajia, reserviläisiä, poliiseja ja muita viranomaisia. Monilla ampumaradoilla lyijyä on kertynyt alueelle vuosikymmeniä ennen nykyisen ympäristölupalainsäädännön voimaantuloa. Tämän aiempien sukupolvien kuormituksen puhdistuskustannusten säilyttäminen pelkästään nykyiselle toimijasukupolvelle ei olisi erityisesti maa- ja metsätalousministeriön arvion mukaan yhteiskunnallisesti oikeudenmukaista. Siksi ampumaratatoimintaa olisi yhteiskunnan perusteltua tukea paitsi laajemmalla rahoituspohjalla, myös lupaprosesseja helpottamalla ja riskiperusteisella lupavaatimusten kohtuullistamisella, jotta radoilta ei vaadittaisi ylimitoitettuja suojarakenteita ja puhdistustoimenpiteitä. Ympäristöministeriö katsoo puolestaan, että ampumaratojen huomattaviakin ympäristövaikutuksia on voitava etukäteen selvittää ja arvioida, jotta muun muassa ihmisten terveys, ympäristön yleinen viihtyvyys, kohtuuttoman räsituksen välttäminen naapurustolle ja ympäröivä luonto voidaan turvata.

Erityisesti maa- ja metsätalousministeriö on katsonut, että tulisi edelleen tarkemmin selvittää mahdollisuudet keventää ampumaratojen ympäristölupamenettelyä riistanhoitoyhdistysten ja muiden yhdistysten ylläpitämällä ampumaradoilla sekä muilla tavoin tukea nykyisen ampumarataverkoston kattavuuden ylläpitoa ja kattavuuden parantamista uusien ratojen perustamalla.

Sisäministeriö on 7.12.2022 asettanut EU:ssa käsittelyssä olevan kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotuksen täytäntöönpanoa koskevan lainsäädäntöhankkeen. Direktiiviehdotuksen soveltamisala koskee yhtätoista sektoria, jotka ovat liikenne, energia, pankit, finanssimarkkinat, terveys, ruoka, vesi- ja jätevesihuolto, digitaalinen infrastruktuuri, julkishallinto ja avaruus. Direktiivin toimeenpanossa sektoreita ja toimialoja voidaan lisätä kansalliseen sääntelyyn, jos se nähdään tarpeelliseksi. Tällä hetkellä Suomessa ei ole määritelty kansallista kriittistä infrastruktuuria, kriittisiä sektoreita tai toimijoita lainsäädännön tasolla. Tältä osin esitetään, että ampumaradat määriteltäisiin jatkossa ”kriittiseksi infrastruktuuriksi” erityisesti niiden mahdollistaman ampumaharjoittelutoiminnan maanpuolustuksellisen ja laajemminkin yhteiskunnan läpileikkaavan merkityksen vuoksi. Kattavan ampumarataverkoston ylläpitäminen tulisi ottaa työssä huomioon ja asettaa tavoitteeksi myös jatkossa sekä edelleen tunnistettaessa yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittiset toimijat.

Edellisinä vuosina on myös syntynyt kehittämistavoite vähentää pienempien ampumaratojen määrää ja keskittää toimintaa suurempiin ampumaratakeskuksiin. Kyseisessä lähestymistavassa voidaan pitää positiivisena ympäristörasituksen keskittymistä entisestään tietyille alueille, joissa resursseja voidaan keskittää kyseisten räsitusten hallintaan ja torjuntaan. Kyseisessä mallissa ongelmana voidaan kuitenkin nähdä suurien ampumaratakeskusten hinta, joka rajoittaa yksityisten toimijoiden kykyä rahoittaa tällaisia keskuksia. Ongelmana voidaan tältä osin myös nähdä se, että nykyistä vähäisempi määrä ampumaratoja pidentänee ammuntaa harjoittelevien etäisyyksiä ampumarataan, mikä taas vähentää harjoittelumahdollisuuksia. Suuremmat etäisyydet ampumaradoille voivat myös olla edellä kuvatun Puolustusvoimien paikallisjoukkokonseptin vastaisia. Mikäli keskittämistä suurempiin ampumaratakeskuksiin halutaan edistää, tulisi siirtymäaikana edelleen panostaa pienempien ratojen säilyttämiseen ja vasta kun suuremmat keskuksat tuottavat ylikapasiteettia, aloitetaan pienemmällä radoilla olevien toimintojen keskittäminen suurempiin keskuksiin. Sellaista tilannetta, jossa pienemmät radat lopettavat, eikä suurempia ampumaratakeskuksia ole vielä rakennettu, ei saa syntyä.

Haitta-ainelainsäädäntöä koskevat havainnot (ml. lyijykielto)

Säädöstaso

Ympäristön suojelua koskevat säännökset on otettu ympäristönsuojelulakiin (527/2014). Kyseistä lakia on täydennetty useilla asetuksilla sekä oppailla. Erityisesti puolustusministeriön selvitystyön aikana tekemien havaintojen mukaan on mahdollista, että lakia ja asetuksia selventäviin oikeusvaikutuksettomiin oppaisiin on otettu sellaisia osia, joiden tulisi olla lain tai asetuksen tasolla. Yhtenä esimerkkinä voidaan pitää ampumaratojen ympäristölupa –oppaassa (Suomen ympäristö 23/2012) ja Bat-oppaassa olevaa ratarakenteen-käsitettä. Erityisesti puolustusministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että ampumaratoja koskevat ympäristölupaoppaiden tarkempaa läpikäyntiä ja arvion tekemistä siitä, tulisiko oppaista siirtää osia ylemmälle säädöstasolle. Selkeän ampumaratoja koskevan säännösten voidaan katsoa edistävän ampumaratojen perustamista ja ylläpitämistä.

Erityisesti maa- ja metsätalousministeriö ja puolustusministeriö ovat lisäksi katsoneet, että ampumaratojen toiminnanharjoittajien pitkäjänteisen suunnittelun ja varautumisen näkökulmasta olisi tärkeä yhdenmukaistaa lupakäytäntöä parhaan käytettävissä olevan tekniikan ja riskiperusteisen arvioinnin mukaisesti tarvittaessa säädösmuutoksien. Lisäksi olisi tarpeen selkiyttää, millä edellytyksillä riskiperusteisesti arvioiden ampumaratatoiminnan päättyessä ratarakenteisiin kertynyt lyijy voitaisiin jättää paikalleen osittain tai kokonaan. Erityisesti Maa- ja metsätalousministeriön ja puolustusministeriön arvion mukaan tulisi selvittää, voitaisiinko riskiperusteisesti arvioitaessa hallita lyijyn vaikutus maaperään lyijyn siirtämisen ja kaatopaikalle läjittämisen sijaan esimerkiksi jättämällä alue metsätalouksikäyttöön, jolloin voitaisiin välttää vältettävissä oleva osa maaperän puhdistuskuluista. Toisaalta selvityksen laadinnassa on pidetty aiheellisena, että ”käyttäjä maksaa” –periaatteen soveltamista selkeytettäisiin, mukaan lukien ampumaratatoiminnan päättyessä mahdollisesti tarpeellisiin puhdistuskuluihin varautumisessa, ampumaratojen yhteiskunnallisten laajemmalle käyttäjäkunnalle kohdistuvien hyötyjen jatkuvuuden mahdollistamiseksi myös tulevaisuudessa. Ympäristöministeriö huomauttaa, että ympäristöä pilaavaa toimintaa koskee Suomessa ja Euroopassa yleisesti aiheuttaja maksaa –periaate, johon sisältyy toiminnasta aiheutuneiden vahinkojen korjaaminen. Tätä tavoitetta konkreettisesti ympäristölupiin liitetyt toiminnot lopettamista koskevat lupamääräykset.

Osaamisen lisääminen ja keskittäminen

Ympäristöministeriö on aiemmin todetusti selvittänyt ampumaratojen luvanvaraisuuden keventämismahdollisuuksia vuonna 2017. Kyseisessä selvityksessä havaittiin, että nykyisen lupamenettelyn keskeisimpiä ongelmia on lupahakemusten puutteellisuus. Viranomaisiin ei aina saa riittäviä ympäristöselvityksiä, toimenpidesuunnitelmia eikä hakijan esitystä parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisista toimenpiteistä. Tällöin hakija ei voi tai osaa valmistautua lupamääräysten asettamiin vaatimuksiin. Lisäksi hakemusten täydentäminen vie aikaa ja toiminnanharjoittajien muutenkin rajallisia resursseja. Monesti siviiliampumaratojen kohdalla toiminnanharjoittajina toimivat vapaaehtoisvoimin pyritettävät yhdistykset, joiden henkilöstöresurssit ja taloudelliset voimavarat ovat rajalliset.

Kyseisessä selvityksessä katsottiin, että tilannetta voidaan korjata lisäämällä jo olemassa olevien ohjeiden hyödyntämistä sekä järjestämällä koulutusta ja tiedotusta aiheesta. Myönteisiä vaikutuksia voidaan nähdä olleen myös valtionavustuksella tuetun ympäristölupahankkeen tuottamista lupamenettelyitä koskevista asiantuntijapalveluista. Näin erityisesti siitä syystä, että viranomaisten järjestämissä koulutuksissa on ongelmana neuvonnan, lupa-arvioinnin ja valvonnan osittainen sekoittuminen. Lisäksi viranomaisten kaikille mahdollisille toiminnanharjoittajille kohdistamaa koulutusta ei voitane pitää yhtä kustannustehokkaana, kuin vaikkapa ympäristölupahankkeelle tai sitä vastaaville neuvontapalveluille kohdennettujen koulutusten järjestämisen.

Ampumaratahankkeiden voidaan nähdä olevan siinä määrin harvinaisia, ettei kaikille, erityisesti kuntien, ympäristölupaviranomaisille ehdi kertyä kattavaa kokemusta hankkeiden käsittelystä. Syynä tähän on tosin sanoen se, ettei yksittäiselle ympäristölupaviranomaiselle tule kuin ehkä yksi ampumaradan luvittamista koskeva tapaus koko yhden virkamiehen työuran aikana. Tämä on ympäristölupahankkeelta saatujen tietojen mukaan joissain tapauksissa saattanut aiheuttaa kalliiden ja jälkiarvioinnin perusteella turhien selvitysten pyytämistä. Ampumaratoja koskevien luvittamismenettelyiden keskittäminen vain tiettyjen viranomaisten käsiteltäväksi saattaisi olla ratkaisu tämän tyyppisiin ongelmiin. Tämän lisäksi positiivisia vaikutuksia voitaisiin nähdä olevan myös ympäristölupaviranomaisten lisäkouluttamisella. Tehtävien keskittämisen mahdollisessa jatkoarvioinnissa tulisi kuitenkin ottaa huomioon kunnallishallintoon liittyvät erityispiirteet.

Lyijykielto

EU:n kemikaaliasetus REACH:n ((EY) N:o 1907/2006) VIII osaston artiklojen 67-73 nojalla voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin vaarallisen kemikaalin valmistusta, käyttöä ja markkinoille saattamista sellaisenaan, seoksessa tai esineessä. Lyijy on luokiteltu EU:n aineiden ja seosten luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskevan ns. CLP-asetuksen ((EY) N:o 1272/2008) mukaan mm. syöpää aiheuttavaksi ja neurotoksiseksi aineeksi, joka on ongelmallinen sekä ihmisen terveyden että ympäristön hyvinvoinnin näkökulmasta. Lyijyn käyttöä on jo aiemmin rajoitettu REACH-asetuksen nojalla mm. maaleissa ja erilaisissa kuluttajien käyttämissä esineissä.

Euroopan kemikaaliviraston (European Chemicals Agency, ECHA) komission toimeksiannosta valmistelema lyijyhäulien käyttöä ja hallussapitoa kosteikoilla koskeva rajoitus (ns. lyijy I) on jo voimassa olevaa lainsäädäntöä, jota aletaan soveltaa 15.2.2023. ECHAN tieteelliset komiteat ovat parhaana viimeistelemässä toista (niin ikään ECHAN komission toimeksiannosta valmistelemaa) rajoitusehdotusta, joka kattaa lyijyhäulien muualla kuin kosteikkoalueilla tapahtuvan käytön lisäksi myös lyijyn käyttöä muissa ammustyypeissä (luodeissa) sekä kalastusvälineissä.

Jäsenvaltioille on säädetty EU-asetuksissa (REACH, art.2(4), CLP, art.1(4)) mahdollisuus poiketa säädöksen sisältämistä vaatimuksista, ”jos se on tarpeen maan puolustuksen vuoksi”. Poikkeukset mahdollistava kirjaus löytyy myös kansallisesta kemikaalilaista (KeL 599/2013, 3§). Poikkeusperusteista ja poikkeusperusteisesta menettelystä säädetään kansallisesti tarkemmin vastikään uusitulla ns. puolustuspoikkeusasetuksella (VnA 217/2022 maanpuolustusta koskevista poikkeuksista kemikaalilainsäädännön soveltamisessa).

Puolustuspoikkeusasetukseen ei ole erikseen kirjattu REACH-asetuksen mukaisia rajoituksia, mutta kemikaalilain 3 §:n 4 momentin nojalla puolustushallinnossa voidaan kuitenkin poiketa EU-asetusten tai kemikaalilain mukaisista vaatimuksista, jos ”poikkeaminen muutoin on maanpuolustuksen luonteen, tarkoituksen tai erityistehtävien vuoksi välttämätöntä”. Tämän niin sanotun kaatomomentin voidaan tulkita kattavan myös REACH-asetuksen mukaiset rajoitukset.

Lyijyä sisältävien ammusten käyttö Puolustusvoimissa voi siis jatkua ennallaan niiltä osin, kun kyse on Puolustusvoimien ydintehtävistä kuten varusmieskoulutuksesta, kertausharjoituksista, sotaharjoituksista ja kriisinhallinnasta. Jos kuitenkin vapaaehtoinen maanpuolustustoiminta rajataan lyijy II -rajoituksen poikkeusten ulkopuolelle, vaatii vielä kansallista arviointia, jotta saadaan määritellyksi, millainen vapaaehtoinen maanpuolustustoiminta ja -koulutus on niin kiinteä osa Suomen maanpuolustusta, että se on tulkittavissa välttämättömäksi kemikaalilain 3 §:n mukaisesti. Esimerkiksi kaikki Puolustusvoimien ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen julkisoikeudellisenä hallintotehtävänä järjestämä ohjattu harjoittelu voidaan katsoa kuuluvan kyseiseen kategoriaan. Tällaisen poikkeuksen toimeenpano yksityisessä omistuksessa olevilla radoilla voi kuitenkin olla vaikeaa tai käytännössä mahdotonta, jos lyijykielto tulee laajasti voimaan.

Melua koskevan lainsäädännön havainnot

Ampumaratojen meluhaittojen hallinnassa ja arvioinnissa käytetään lähtökohtana melutasojen ohjearvoja. Melutasojen ohjearvot perustuvat ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista annettuun valtioneuvoston päätökseen. Kyseinen päätös on annettu meluntorjuntalain (382/1987) 9 §:n määräysenantovaltuuden perusteella. Meluntorjuntalaki on päätöksen antamisen jälkeen kumottu ja edellä mainittu päätös on jätetty sittemmin säädetyin ja kumotun ympäristönsuojelulainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (113/2000) sekä sitä seuranneen ympäristönsuojelun lain nojalla voimaan. Päätöksen 2 §:ssä määrätään melutason ohjearvoista ja niiden soveltamisesta määrätään päätöksen 3 §:ssä. Päätöksen sanamuotojen mukaan ohjearvoissa on kyse ohjeesta, minkä johdosta voidaan katsoa, ettei päätöksen sisältö ohjearvojen osalta ole oikeudellisesti velvoittava. Hallinto-oikeuksien käytännössä melutasojen ohjearvot ovat kuitenkin muodostuneet vakiintuneeksi tavaksi määrittää meluhaittoja, jolloin kyseisiä ohjearvoja ei ole mahdollista ylittää.

Melun hallintaan voidaan lisäksi katsoa liittyvän eräistä naapuruussuhteista annetun lain (jatkossa *naapuruussuhdelaki*) 17 §, jonka 1 momentin mukaan muun muassa kiinteistöä ei saa käyttää siten, että naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä hallitsevalle aiheutuu kohtuutonta rasitusta ympäristölle haitallisista aineista, noesta, liasta, pölystä, hajusta, kosteudesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai muista vastaavista vaikutuksista. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan arviotaessa rasituksen kohtuuttomuutta on otettava huomioon paikalliset olosuhteet, rasituksen muu tavanomaisuus, rasituksen voimakkuus ja kesto, rasituksen syntymisen alkamisajankohta sekä muut

vastaavat seikat. Naapuruussuhdelain 17 §:n mukainen vaikutus arvioidaan ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaisessa lupaharkinnassa. Tämän lisäksi naapuruussuhdelaki sisältää rasituksen aiheuttaman vahingon korvaamista sekä rasituksen poistamiseen velvoittamista koskevat säännökset.

Naapuruussuhdelain lisäksi meluntorjuntaan voidaan katsoa liittyvän myös terveydensuojelulain melua koskevat säännökset, jotka tulisi myös ottaa huomioon melua koskevan sääntelyn uudistamisessa. Esimerkiksi kyseisen lain 26 §:n mukaan asunnon ja muun sisätilan melun tulee olla sellainen, ettei siitä aiheudu asunnossa tai sisätilassa oleskeleville terveyshaittaa. Meluhaittoja koskeva sääntely voitaneenkin jakaa naapuruussuhdelain mukaisen häiritsevän melun torjuntaan ja toisaalta terveydensuojelulain mukaiseen terveyshaittoja aiheuttavan melun torjuntaan. Tämän lisäksi kokonaisuuteen kuuluu edellä kuvatut melutasojen ohjearvot. Näiden eri sääntelymekanismien yhteensovittamista ja yksinkertaistamista voidaan pitää haastavana toimenpiteenä, mutta se voisi lisätä oikeusvarmuutta ja vähentää ampumaratahankkeisiin liittyvää epävarmuutta.

Yksinkertaisimpana toimenpiteenä olemassa olevien ampumaratojen osalta voidaan pitää ympäristölupien melua koskevien lupamääräysten uudelleentarkastelua. Tässä tarkastelussa ympäristölupaviranomaiset voisivat arvioida, ovatko voimassa olevat määräykset liian kireitä. Tämän lisäksi ohjearvoja voidaan ampumaratojen osalta kehittää ja jatkoselvittää muiden melusuureiden hyödyntämisestä luvituksen osana. Melulainsäädäntöön liittyen kaikkien toimijoiden kannalta objektiivisten arviointikriteerien kehittämistä voidaan myös pitää edistämisen arvoisena. Lisäksi mahdollisimman ennakoitavissa olevat säännökset ovat oikeusvarmuuden kannalta perusteltuja. Selkeä lainsäädäntö voidaan myös katsoa edesauttavan uusien ampumaratojen perustamista.

Alueidenkäytön suunnittelua koskevat havainnot

Alueidenkäytön suunnittelusta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Maankäytön suunnittelu jakautuu eri tasoihin suunnittelua ja rakentamista ohjaaviin välineisiin, joita ovat muun muassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Valtioneuvosto päättää valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liitto ja yleis- sekä asemaakaavan kunta.

Ampumaratojen perustamisen kannalta ympäristölupien ohella suuri merkitys on yllä kuvatulla alueidenkäytön suunnittelulla. Sen kautta määritetään uusien ampumaratojen käyttöön maa-alueita. Tämän lisäksi alueidenkäytön suunnittelulla voidaan vaikuttaa ampumaradan läheisyyteen tulevalle muulle toiminnalle, jolle ampumarata voisi aiheuttaa esimerkiksi ympäristölainsäädännössä tarkoitettua haittaa, kuten melua. Ampumaratojen aluevarauksia tehdään sekä maakuntakaavoissa että kuntakaavoissa. Ampumaradoilla on edellä kuvatulla tavalla yhteiskunnallista merkitystä ja radat tukevat valtion keskushallinnon hoidossa olevien toimintojen etuja. Tällä perusteella ampumaratoja koskeva alueidenkäyttölinen suunnittelu olisi hyvä ottaa osaksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Ympäristöministeriön on tarkoitus käynnistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistaminen niiden ajantasaisuuden arviointiin perustuen. Tässä yhteydessä voidaan arvioida ampumarataselvityksen esitykset ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:ssä annettu valtuutus valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa käsiteltävistä asioista.

Tämän lisäksi voidaan katsoa, että Puolustusvoimien ampumaratoja ja erityisesti maanpuolustuksen tarvetta palvelevia yksityisiä ampumaratoja koskevien alueidenkäytön suunnittelun välineiden käyttöä on mahdollista tehostaa. Ensivaiheessa tehostaminen voisi tapahtua edellä todetun valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteiden hyödyntämisen lisäksi hyödyntämällä maankäyttö- ja rakennuslain 4 a §:n soveltamista. Kyseisen pykälän mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä. Pykälää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 253/2020 vp, s. 45) todetaan, että pykälä tulisi ottaa huomioon kaikessa kaavoituksessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 a § suojaa maanpuolustuksen etujen turvaamisen kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin maankäytön suunnittelussa tulee turvata maanpuolustuksen edellyttämät kehittämistarpeet. Tällaiseksi kehittämistarpeeksi voitaneen katsoa esimerkiksi Puolustusvoimien tar-

peita palvelevien ampumaratojen riittävyys. On kuitenkin huomioitava, että alueidenkäytön suunnittelu kuuluu maakuntien liittojen ja kuntien toimivaltaan ja että kaavoja koskevat maankäyttö- ja rakennuslain 4 a §:n lisäksi myös muut kyseissä laissa säädetyt sisältövaatimukset. Toiseksi maankäyttö- ja rakennuslain 4 a § kieltää esimerkiksi maanpuolustuksen toimintamahdollisuuksien heikentämisen. Tällä tarkoitettaneen aktiivisia alueiden käyttöön liittyviä suunnittelutoimenpiteitä, kuten sellaisen kaavan valmistelua, joka heikentäisi maanpuolustukseen liittyvän toiminnan toimintamahdollisuuksia. Näin puolustushallinnon viranomaiset voivat kaavan valmistelun aikaisessa viranomaisyhteistyössä ja viimekädessä muutoksenhaussa osaltaan huolehtia, ettei valmistelussa oleva kaava haittaa ampumaratojen osalta maanpuolustuksen etua.

Edellä kuvatulla viranomaisyhteistyön tehostamisella olisi maankäytön suunnittelun näkökulmasta mahdollista pyrkiä edistämään maanpuolustuksen etuun liittyvien ampumaratojen asemaa.

Mikäli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja toisaalta maankäyttö- ja rakennuslain 4 a §:n soveltamisen tehostaminen eivät riittävästi parantaisi ampumaratojen tilannetta alueidenkäytön suunnittelussa, voitaisiin siirtyä selvittämään lainsäädännöllisiä muutoksia.

Ampumaratojen tukeminen

Ampumaratatoimintaa on mahdollista tukea erilaisilla valtionavustuksilla. Edellä on jo todettu ympäristölupahankkeen saama valtionavustus, jota voidaan pitää hyvänä esimerkkinä laajasti asiantunteudesta ja osaamista lisäävästä valtionavustuksen käyttömahdollisuudesta. Tässä tuessa valtionavustus ei ole kohdistunut yksittäisiin toiminnanharjoittajiin, vaan ympäristöhankkeen saama avustus on tullut laajan toiminnanharjoittajajoukon sekä myös viranomaisten hyödyksi, kun toiminnanharjoittajien ympäristölupahakemusten laatu parantuu. Valtionavustuksella toteutettavan lisärahoituksen kohdentamista ympäristölupahankkeelle voidaan näin ollen pitää perusteltuna. Tämän lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö osaltaan tukee ampumaratatoimintaa liikuntapaikkojen ja niihin liittyvien vapaa-aikatilojen perustamishankkeiden investointiavustuksilla.

Edellä kuvattujen tukimuotojen lisäksi valtion varojen kohdentamista Puolustusvoimien ja muiden viranomaisten omistamien ratojen lisäämiseen voidaan pitää perusteltuna. Tämän lisäksi avustusta voitaisiin myös kohdentaa erilaisten yksittäisten yksityisten ampumaratahankkeiden toteuttamiseen, mikäli kyseiset hankkeet edistävät maanpuolustuksen, muun viranomaistoiminnan tai muun julkisen edun toteuttamista. Tämän lisäksi näiden toimintojen etua edistävien ratojen ympäristöhaittojen torjuntaan tähtäävien ratkaisujen toimeenpanoon voitaisiin osoittaa julkista tukea.

Ensisijaisena keinona voitaneen kuitenkin pitää yksityisen toimeliaisuuden mahdollistamista edellä kuvatuin keinoin. On julkisen vallan etu, että yksityiset toimijat käyttävät yksityistä varallisuutta sellaisten ampumaratahankkeiden toteuttamiseen, joista myös julkisen vallan toimijat hyötyvät. Tällaista toimintaa tulisi edistää mahdollisimman tehokkailla toimilla.

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu. Allekirjoituksen voi varmentaa puolustusministeriön kirjaamosta.

Kansliapäällikkö

Esa Pulkkinen

Vanhempi hallitussihteeri,
varatuomari

Timo Tuurihalme

Jakelu

Eduskunta

Tiedoksi

Ylijohtaja Teemu Penttilä

PLMI erityisavustaja Janne Torvinen
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Vanhempi osastoesiupseeri Sami Nurmi
Ministeriöt
Puolustusvoimat
Maanpuolustuskoulutusyhdistys
Suomen ampumaurheiluliiton ympäristölupahanke

VN/23649/2022-PLM-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: