Tia Laine-Ylijoki-Laakso,
lainsäädäntöneuvos
Ari Saarinen, ympäristöneuvos
Mirkka Saarela, lainsäädäntöneuvos
Ympäristöministeriö
30.1.2023

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Asia O 59/2022 vp, valtioneuvoston selvitys eduskunnalle Suomen ampumaratojen tilanteesta

Ympäristöministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Ympäristöministeriöllä oli mahdollisuus osallistua valtioneuvoston selvityksen laatimiseen eduskunnalle Suomen ampumaratojen tilanteesta. Selvitystä edellytettiin EV 98/2022 vp sisältyneessä lausumassa. Lausumaan sisältyikin lisäedellytys siitä, että tarkasteltaessa keinoja ampumaratojen määrän lisäämiseksi nykytasosta, ympäristönäkökulmat oli otettava asianmukaisesti huomioon.

Ympäristöministeriö yhtyy valtioneuvoston selvityksessä esitettyihin kehittämisehdotuksiin, jotka koskevat ampumaratojen tukemista, osaamisen kehittämisen osalta erityisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisille tarjottavaa koulutusta ja olemassa olevien oppaiden tunnetuksi tekemistä, mahdollisuutta uudistaa Valtioneuvoston päätös ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista (53/1997) ja perusteellisempien arvioiden tekemistä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevasta ehdotuksesta, kun ympäristöministeriö käynnistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisen.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavilta toiminnoilta, muun muassa ampumaradoilta, edellytetään ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaista lupaa tai ympäristönsuojelulain yleisen ilmoitusmenettelyn mukaista ilmoituspäätöstä. Valitettavasti valtaosalle olemassa olevia ampumaratoja ei ole haettu ympäristölupaa lain edellyttämällä tavalla. Ampumaradat aiheuttavat erityyppisiä ympäristövaikutuksia ja tämänkin toiminnon yhteydessä on pidettävä mielessä perustuslain ympäristöperusoikeus, joka konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä.

Pääsääntöisesti ampumaradoilta edellytetään ympäristölupaa, ja aina, jos ampumarata sijoittuu pohjavesialueelle. Yleisen ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvat ampumaradoista ne ulkona sijaitsevat ampumaradat, joilla on tarkoitettu ammuttavaksi enintään 10 000 laukausta vuodessa ja jossa ei ole haulikkoammuntaan tarkoitettua rataa, eikä toiminta sijoitu pohjavesialueelle. Ilmoitusmenettelyyn kuuluvien ampumaratojen toiminnan saa aloittaa 120 vuorokaudessa ilmoituksen jättämisestä, jos laissa säädetyt edellytykset ilmoituksesta ja ilmoituksen käsittelystä täyttyvät.

Ympäristönsuojelulain ja ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2014) mukaan toimivaltaisia lupaviranomaisia ampumaratojen ympäristölupamenettelyssä ovat pääsääntöisesti kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Valtion ympäristölupaviranomainen, eli aluehallintovirasto ratkaisee kuitenkin ampumarataa koskevan lupahakemuksen, jos kyse on sotilaskäyttöön tarkoitetusta toiminnasta. Käytännössä toiminnanharjoittajana on tällöin puolustusvoimat tai rajavartiolaitos, ja toiminta liittyy näiden tahojen lakisääteiseen maanpuolustukselliseen toimintaan ja tehtäviin.

Ampumaratojen lupa- ja ilmoitusmenettely toteutetaan ympäristönsuojelulain periaatteita ja kieltoja, kuten maaperän- ja pohjaveden pilaamiskieltoja sekä muuta sääntelyä noudattaen, ja toiminnasta aiheutuvia ympäristöhaittoja on voitava etukäteen selvittää ja arvioida, jotta muun muassa ihmisten terveys, ympäristön yleinen viihtyvyys, kohtuuttoman rasituksen välttäminen naapurustolle ja ympäröivä luonto voidaan turvata. Ympäristöluvalla ratkaistaan kysymys, voiko hakemuksen mukainen toiminta sijoittua esitettyyn paikkaan. Sijoittumisratkaisussa on huomioitava ympäristönsuojelulain 12 §, eli oikeusvaikutteinen kaava. Ympäristöluvassa annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta, maaperän ja pohjaveden pilaantumisen ehkäisemisestä ja jätteistä. Lupamääräyksin katetaan myös toiminnan lopettamisen tilanteet, joilla voidaan estää viime kädessä toiminnasta aiheutuvat haitalliset ja pitkäaikaiset ympäristövaikutukset.

Viranomaismenettelyjen lisäksi lupamenettelyn toimivuutta on ohjattu ampumaratojen lupamenettelyä koskevalla ohjeistuksella. Ampumaratojen ympäristölupaa koskeva opas toiminnanharjoittajille sekä lupa- ja valvontaviranomaisille (http://hdl.handle.net/10138/38779) on julkaistu jo vuonna 2012. Ohjetta päivitetään parhaillaan. Ampumaratoja koskevaa ohjeistusta on myöhemmin täydennetty koskien parasta käyttökelpoista tekniikkaa Ampumaratojen ympäristövaikutusten hallinta” – julkaisussa (https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/136000/SY_4_2014.pdf?sequence=1).

Ampumaradat ja alueidenkäytön suunnittelu

Kaavoituksella voidaan huolehtia ampumarata-alueiden varaamisesta arvioiden samalla niistä aiheutuvat vaikutukset ja rajoitukset ympäröivään alueidenkäyttöön. Ampumaratojen aluevarauksia tehdään ampumaratojen merkittävyydestä riippuen maakuntakaavoissa ja/tai kuntakaavoissa. Maakuntakaavoitus kuuluu maakuntien liittojen toimivaltaan ja yleis- ja asemakaavoitus kuntien toimivaltaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Voimassa olevien, valtioneuvoston vuonna 2017 hyväksymien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet otetaan huomioon ja turvataan niille riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet. Valtioneuvoston päätöksen mukaan ympäristöministeriön tulee arvioida päätöksen ajantasaisuutta ja toimivuutta sekä tarpeen vaatiessa huolehdittava päätöksen tarkistamisesta ja sen saattamisesta valtioneuvoston käsiteltäväksi. Ympäristöministeriön on tarkoitus käynnistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistaminen niiden ajantasaisuuden arviointiin perustuen. Tällöin voidaan arvioida, onko valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tarpeen ja mahdollista tehdä ampumaratoja koskeva lisäys ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:ssä annettu valtuutus valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa käsiteltävistä asioista.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin vuonna 2019 kansallista turvallisuutta koskeva 4 a §, joka tuli voimaan vuonna 2020. Pykälän mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä. Pykälä tulee ottaa huomioon kaikessa kaavoituksessa. On kuitenkin huomattava, että kaavoja laadittaessa on 4 a §:n lisäksi otettava huomioon myös muut maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt kaavojen sisältövaatimukset.

Puolustushallinnon ja maakuntien liittojen ja kuntien välisellä viranomaisyhteistyöllä on tärkeä merkitys ampumarata-alueita koskevia kaavoja laadittaessa.

Ampumaratojen ympäristövaikutuksista

Ampumaradan toiminnasta aiheutuu ympäristövaikutuksia paitsi itse ampumasuorituksesta myös radan rakentamisesta ja ylläpidosta. Vaikutukset ovat joko suoria tai välillisiä. Suoria ja keskeisiä vaikutuksia ovat esimerkiksi melu ja vaikutukset maaperään ja mahdollisesti pohjaveteen, ja välillisiä esimerkiksi liikenteen päästöt.

Radan käytöstä syntyvät äänet koetaan lähiympäristössä usein haitallisina eli meluna, jolla voi olla negatiivisia vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinympäristön laatuun, maankäyttöön ja rakentamiseen, ampumaratatoimintaan tai asuinympäristön arvoon. Näistä syistä ampumaratamelua ja sen haittavaikutuksia on lupapäätöksissä pyritty

rajoittamaan yleensä sekä toiminta-aikaan että äänitasoon liittyvillä määräyksillä. Ampumaratamelu syntyy lähinnä laukausäänestä (suupamaus). Luodin osumisesta maaliin tai yliääniluodin etenemisestä syntyvä äänitaso on laukausääneen verrattuna useimmiten vähäinen. Juuri laukausääni koetaan usein häiritseväksi ja epämiellyttäväksi. Isokaliiberisten pistoolien ja kiväärien sekä haulikoiden melupäästöt ovat pienoiskivääreiä ja -pistooleja suuremmat ja aiheuttavat tästä syystä todennäköisemmin melun haittavaikutuksia.

Ampumaradan melun haittavaikutusten syntyminen voidaan parhaiten estää oikeanlaisella suunnittelulla ja toimintojen sijoittelulla sekä ratojen suuntaamisella. Uuden radan paikkaa valittaessa tulee maastonmuotoja käyttää hyväksi meluntorjunnassa. 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, -seinillä sekä kulisseilla ja ampumakatoksilla. Meluntorjuntamenetelmät on kuvattu tarkemmin ”Paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT) ampumaratojen ympäristövaikutusten hallinta” –julkaisussa.

Ampumaradan ympärille tarvittavan suojavyöhykkeen kokoon ja muotoon vaikuttavat ratkaisevasti ampumasuunta, meluesteet, maasto ja korkeuserot vaimennusominaisuuksineen.

Ampumaradoille kertyy haulien ja luotien metallia ja puolimetallia sisältäviä jätteitä sekä haulikkoammunnassa käytettäviä kiekkoja ja niiden palasia, sekä kivääri- ja pistooliradoilla pääosa luotijätteestä kertyy taustavalleihin. Hauli- ja luotijätteet muodostavat ampumaradan rakenteisiin varaston, josta rapautumisen myötä vapautuu haitallisia aineita, jotka ympäristön olosuhteista riippuen kulkeutuvat ympäröivään maaperään sekä pinta- ja pohjavesiin. Sade- ja sulamisvesien mukana kulkeutuessa aineet saattavat vaarantaa esimerkiksi talouskaivojen ja 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, jos haitalliset aineet pääsevät kulkeutumaan vesistöön.

Luodit koostuvat pääasiassa lyijy-ytimestä sekä kuparia ja sinkkiä sisältävästä vaipasta. Lyijyn seosaineena on vähäinen määrä antimonia ja aiemmin luodeissa käytettiin myös nikkeliä. Haulit koostuvat pääasiassa lyijystä ja sisältävät lisäksi pieniä määriä antimonia ja arseenia. Lyijyä voidaan pitää ampumaradoilla merkittävänä haitta-aineena. Se aiheuttaa jo hyvin pieninä pitoisuuksina haitallisia vaikutuksia niin eliöihin kuin kasveihin mm. lisääntymisen ja kasvun heikentymisenä. Lisäksi lyijy on ravintoketjussa kertyvää.

Vaikutukset altistuvilla ihmisillä voivat ilmetä muutoksina esim. keskushermostossa, munuaisissa ja luustossa. Erityisen myrkyllistä lyijy on lapsille. Myös muut luotien ja haulien sisältämät aineet saattavat aiheuttaa ympäristöongelmia. Ne voivat kulkeutua lyijyä helpommin syvempiin maakerroksiin ja sieltä edelleen pohjaveteen tai pintavalunnan mukana vesistöihin. Lisäksi mm. antimoni on arvioitu myrkyllisemmäksi ihmiselle ja kupari vesieliöille kuin lyijy. Toisaalta pieninä annoksina mm. kupari ja sinkki ovat ihmisille, eläimille ja kasveille välttämättömiä hivenaineita.

Kiekot koostuvat yleensä kalsiitista (CaCO3 , ≈ 70 %) ja kiviihiilitervasta (20−40 %). Kivihiiliterva sisältää polyaromaattisia hiilivetyjä (PAH). Yleisesti käytössä olevien savikiekkojen massasta noin 0,2 – 2,5 % on näitä PAH-yhdisteitä (esim. fluoranteenia, bentso(b)antraseenia, kryseeniä, bentso(b)fluoranteenia, bentso(k)fluoranteenia, bentso(a)pyreeniä ja dibentso(a,h)antraseenia). Niin kutsuttujen ekokiekkojen PAH-pitoisuus on huomattavasti pienempi, noin 0,001 % kiekon massasta. Myös kiekoissa käytettävässä maalissa on pieniä määriä PAH-yhdisteitä. Eri PAH-yhdisteiden ominaisuudet ja ympäristövaikutukset vaihtelevat suuresti.

Haitallisten vaikutusten estämisestä

Haitallisista aineista aiheutuvia vaikutuksia voidaan parhaiten estää ampumaradan sijoituspaikan valinnalla ja suunnittelemalla alueen toiminta ja rakenteet siten, etteivät aineet leviä ympäristössä. Tavoitteena on ympäristön eri osien, maaperän, sekä pinta- ja pohjaveden laadun säilyttäminen.

Sijoituspaikkaa valittaessa on kiinnitettävä huomio päästöjen hallintamahdollisuuksiin. Koska vesi on haitallisten aineiden pääasiallinen kuljettaja, on pyrittävä välttämään ampumaratojen sijoittamista mm. suoalueille, kosteikoille tai alueille, joissa pohjaveden pinta on lähellä maan pintaa. Lisäksi on vältettävä alueita, joissa mahdollisista päästöistä aiheutuisi haittaa erityistä suojelua vaativille kohteille kuten luonnonsuojelu- ja pohjavesialueille.

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 esim. luotiloukkujen avulla tai pinnoittamalla haulien leviämisalue materiaalilla, joka mahdollistaa haulien keräämisen. Menetelmävaihtoehtoja on useita. Haitallisten aineiden leviämistä voidaan estää mm. eristysrakenteilla, maapinnan suojakerroksilla, salaojilla ja ojituksella. Rakenteiden avulla aineita kuljettavat sade- ja sulamisvedet kootaan ja johdetaan paikkaan, jossa niiden laatua voidaan tarkkailla ja tarvittaessa käsitellä. Tarkoituksenmukaiset suojaustoimet valitaan tapauskohtaisesti ja näistä määrätään ympäristöluvassa. Parhaat ampumaratojen toteuttamisen

vaihtoehtoiset menetelmät on kuvattu tarkemmin ”Paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT) ampumaratojen ympäristövaikutusten hallinta” –julkaisussa.

EU-lyijyrajoitukset

Lyijy on ihmisille ja ympäristölle myrkyllinen raskasmetalli, joka vaikuttaa haitallisesti esimerkiksi munuaisiin, keskushermostoon, lisääntymiseen ja kehitykseen. Toisin kuin monille muille haitallisille aineille, lyijyaltistukselle ei ole pystytty osoittamaan turvallista alarajaa. Lapset ovat erittäin alttiita näille haitallisiille vaikutuksille. Lyijyn tiedetään myös aiheuttavan myrkytyksiä linnuille ja niitä saaliseläimenä käyttäville lajeille.

EU:ssa on vahvistettu lyijylle harmonisoitu luokitus CLP-asetuksessa lisääntymisvaarallisuuden osalta. Lisäksi toiminnanharjoittajat ovat itse luokitelleet lyijyn syöpävaaralliseksi ja ympäristölle vaaralliseksi aineeksi.

REACH-asetuksen tarkoituksena on varmistaa korkeatasoinen ihmisten terveyden ja ympäristön suojelu kemikaalien aiheuttamilta riskeiltä sekä aineiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla samalla kilpailukykyä ja innovointia edistäen. REACH-asetuksella kielletään saattamasta markkinoille aineita tai seoksia, joissa lyijypitoisuus on hiukkaskoosta riippuen suurempi tai yhtä suuri kuin 0,03 % tai 0,3 %. Lisäksi rajoitetaan lyijyn ja lyijy-yhdisteiden markkinoille saattamista ja käyttöä erilaisissa tuotteissa. Lyijy-yhdisteiden kieltäminen bensiinin lisäaineena 1990-luvulla vähensi merkittävästi sekä ihmisten että ympäristön lyijyaltistumista. Lisäksi kansallisesti Suomessa on ollut voimassa vuodesta 1996 lähtien metsästyslain nojalla kielto, jonka mukaan vesilintujen metsästyksessä ei saa käyttää lyijyhauleja.

Lyijyhaulien käytön rajoitus kosteikolla

Rajoituksella kiellettiin lyijyhaulien (lyijypitoisuus yli 1 paino-%) käyttö ja hallussapito kosteikkojen suojelua ja kestävää käyttöä koskevan Ramsarin sopimuksen sisältämän määritelmän mukaan kosteikoiksi määriteltävillä alueilla ja niiden suojavyöhykkeillä (100 m kosteikon reunasta). REACH-asetuksen mukaista rajoitusehdotusta koskeva komission asetus hyväksyttiin selkeällä jäsenvaltioiden enemmistöpäätöksellä REACH-komiteassa 3.9.2020, ja se tuli voimaan helmikuussa 2021. Rajoituksen soveltaminen alkaa helmikuussa 2023. Rajoitus koskee myös Ahvenanmaata, jossa lyijyhaulien käyttö ei ole mannermaan tavoin ollut rajoitettua maakunnan oman sääntelyn vuoksi. Suomen kaltaisilla mailla, joiden pinta-alasta yli 20 % on Ramsarin sopimuksen määritelmän mukaista kosteikkoa, on rajoituksessa annettu mahdollisuus säätää kansallisesti lyijyhauleja koskeva täyskielto vaihtoehtona ”perusrajoitukselle”. Valtioneuvosto päätti sosiaali- ja terveysministeriön nimittämän virkamiestyöryhmän ehdotuksesta kesäkuussa

2021, että Suomessa tullaan noudattamaan ns. perusrajoitusta, eikä säädetä kansallista lyijyhaulien käytön ja markkinoille saattamisen täyskieltoa.

EU:n REACH-asetuksen rajoitusehdotus koskien lyijyhaulien käyttöä muilla kuin kosteikkoalueilla, sekä muita ammuksia (luoteja) ja kalastusvälineitä

Rajoitusehdotuksen mukaan lyijyhaulien ja muiden lyijypitoisten ammusten myynti ja käyttö kielletään metsästyksessä sekä urheilu- ja muussa ulkona tapahtuvassa ammunnassa (siirtymäaika 5 v. lyijyhauleille ja pienemmän kaliiberin luodeille, 18 kk suuremman kaliiberin luodeille). Urheiluammunnassa on poikkeusmahdollisuuksia tiukoin päästöt minimoivin ehdoin. Myös lyijystä valmistettujen kalastusvälineiden myynti ja käyttö kielletään, siirtymäajat riippuvat painosta, tarkoituksellisesti veteen pudotettaville lyijypainoille tulisi välitön käyttökielto.

Sotilas- ja muut ei-siviilikäytöt jäävät rajoituksen ulkopuolelle, kuten myös sisäampumaradat.

Rajoitusehdotusta käsitellään Euroopan kemikaaliviraston (ECHA) komiteoissa. Alustavasti komiteat tukivat rajoitusehdotusta, esittäen siihen eräitä pieniä muutoksia. Komissio tuonee rajoitusta koskevan asetusluonnoksen REACH-komitean keskusteluun keväällä 2023.

Rajoitus ei siis koske sotilaskäyttöä tai muuta viranomaiskäyttöä, mutta toteutuessaan siirtänee ammustentuotantoa lyijystä vaihtoehtoisiin materiaaleihin eli voi muuttaa tuotantolinjojen suhdetta. Epäselvää on, voidaanko Suomen reserviläis- ja maanpuolustustoiminta rinnastaa viranomaiskäyttöihin. Lisäksi ampumaratoihin kohdistuvista vaatimuksista ei ole lopullista varmuutta.

Rajoitusehdotus ja maanpuolustus

Aiemmin mainituissa CLP- ja REACH –asetuksissa on säädetty mahdollisuus poiketa niissä esitetyistä vaatimuksista, jos se on tarpeen maanpuolustuksen vuoksi. Vastaava mahdollisuus on kirjattu myös kansalliseen kemikaalilakiin (599/2013). Tarkemmin asiasta säädetään valtioneuvoston asetuksessa maanpuolustusta koskevista poikkeuksista kemikaalilainsäädännön soveltamisessa (217/2022).

Ehdotettava uusi rajoitusehdotus tulisi rajaamaan puolustusvoimien toiminnan sen ulkopuolelle ja tarvittaessa asia voitaisiin hoitaa myös edellä mainittujen CLP- ja REACH-asetusten poikkeuksien avulla. Jos rajoitusehdotus tulee koskemaan vapaaehtoista maanpuolustusta, täytyy kansallisesti määrittää, mikä osa siitä kuuluu kemikaalilaissa olevan poikkeusmahdollisuuden piiriin.

Nykyisillä poikkeusmahdollisuuksilla olisi vaikea sallia omatoimista lyijyluodeilla tapahtuvaa ampumaharjoittelua, mikä tapahtuu omilla varusteilla ja yksityisillä ampumaradoilla, vaikka tämän katsottaisiin palvelevan maanpuolustuksen tarpeita.