

## Försvarsutskottet

### Statsrådets utredning till riksdagen om läget i fråga om skjutbanorna i Finland

#### Till försvarsministeriet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

I december 2022 fick utskottet utredning VN/23649/2022 som det hade begärt av försvarsministeriet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Timo Tuurihalme, försvarsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Olli Rusanen, försvarsministeriet
- polisinspektör Seppo Sivula, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Vesa Pekkola, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Sami Niemi, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Tia Laine-Ylijoki-Laakso, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Mirkka Saarela, miljöministeriet
- miljöråd Ari Saarinen, miljöministeriet
- utbildningsdirektör Timo Mustaniemi, Försvarsutbildningsföreningen
- miljö- och omständighetschef Lotta Laitinen, Suomen Ampumaurheiluliitto ry.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Bakgrund**

(1) Under våren 2022 beredde försvarsministeriet regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om frivilligt försvar (556/2007) i brådskanke ordning. I sitt betänkande om propositionen bedömde försvarsutskottet också skjutbanornas situation i Finland.

(2) Enligt de sakkunniga som utskottet utfrågade i samband med behandlingen av propositionen bör vi i Finland ställa som mål att ha åtminstone 1 000 skjutbanor för att olika myndigheters, det frivilliga försvarets och olika hobbygruppers verksamhet ska kunna tryggas på ett hållbart sätt. Det kräver att lagstiftningen och anvisningarna uppdateras och förtydligas samt att myndigheterna utbildas, inklusive förvaltningsdomstolarna och landskapsförbunden, för att säkerställa lika-

## Utlåtande FsUU 16/2022 rd

behandlingen av tillståndssökande. För ansökan om miljötillstånd för skjutbanor behövs också ekonomiskt stöd, liksom även för de kostnader som miljölagstiftningen och miljötillstånden medför för dem som förvaltar skjutbanorna.

(3) Utskottet konstaterade i sitt betänkande att det är ytterst viktigt att det övergripande läget och utvecklingsutsikterna för skjutbanorna i Finland snabbt börjar utredas. Utskottets betänkande innehöll ett förslag till uttalande där man förutsätter att statsrådet före utgången av 2022 lämnar en utredning om det övergripande läget i fråga om skjutbanorna i Finland. Utredningen borde också behandla hur antalet skjutbanor i Finland kunde ökas, med tillbörlig hänsyn till miljöaspekter.

(4) En sådan utredning lämnades till riksdagen i slutet av 2022. I utredningen konstateras det att utöver försvarsministeriet har inrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet, Huvudstaben, Staben för Försvarsmaktens logistikverk samt Försvarsutbildningsföreningen deltagit i utarbetandet av utredningen. Dessutom har Suomen Ampumaurheiluliitto hörts under beredningen. Utskottet välkomnar att beredningen har gjorts tväradministrativt eftersom frågor som berör skjutbanor inte bara gäller försvarsförvaltningens ansvarsområde.

(5) Som en helhetsbedömning av utredningen konstaterar utskottet att den är grundlig och välformulerad. I utredningen har man enligt utskottet också gjort en bra bedömning av skjutbanornas större samhällseliga betydelse (s. 3—4). Utöver tillgodoseendet av myndigheternas behov lyfter utredningen fram ökad säkerhet, miljövårdsaspekter när skjutverksamheten är koncentrerad till vissa områden, ökad gemenskap och ökad ekonomisk effektivitet.

### Definitionen av skjutbana samt nuläget

(6) Bestämmelserna om skjutbanor sågs över 2014 då bestämmelserna från autonomins tid uppdaterades genom en totalreform (763/2015). Förvaltningsutskottet konstaterade i sitt betänkande om propositionen (FvUB 48/2014 rd — RP 20/2014 rd) att det är viktigt att Finland ser till att det finns ett tillräckligt täckande nätverk av skjutbanor. Utskottet ansåg också att man inte på något sätt bör försvåra inrättandet av skjutbanor jämfört med nuläget, eftersom jakt, sportskytte och reservistverksamhet kräver ändamålsenliga träningsplatser.

(7) Med skjutbana avses ett utrymme inomhus eller ett område utomhus som används för målskjutning med skjutvapen. Tillstånd att anlägga och driva en skjutbana (skjutbanetillstånd) meddelas och återkallas av Polisstyrelsen. Varje landskapsförbund ska enligt 12 § i lagen om skjutbanor (763/2015) göra upp en utvecklingsplan som innehåller en uppskattning av ett tillräckligt antal sportskyttecentrum och andra skjutbanor i landskapet och av förläggningsbehovet för dem i landskapet och se till att utvecklingsplanen hålls uppdaterad. Planen ska användas som utredningsmaterial för områdesplaneringen. När planen utarbetas ska centrala jakt- och sportskytteorganisationer höras.

(8) Enligt erhållen utredning har Försvarsmakten 36 skjutbanor i Finland. De är inte geografiskt jämnt fördelade över hela landet. Det finns cirka 670 civila skjutbanor på olika håll i Finland. I

## Utlåtande FsUU 16/2022 rd

Finland har antalet civila skjutbanor minskat betydligt under de senaste 20—30 åren. Så sent som på 1990-talet fanns det uppskattningsvis 2 000—2 500 skjutbanor i Finland. För jämförelsens skull: I Sverige finns det cirka 3 000 skjutbanor. I Finland upprätthålls skjutbanorna ofta av hobbyorganisationer: jakt- och sportskytteföreningar, reservistföreningar och på många ställen också jaktvårdsföreningar. Både jägare och reservister tränar på samma skjutbanor.

(9) Av de 670 civila skjutbanorna är det bara 290 som har ett giltigt miljötillstånd. Således befinner sig cirka hälften av Finlands skjutbanor i en oklar situation i fråga om miljötillståndet. I utredningen konstateras det att det på grund av tidsbrist inte var möjligt att utreda varför miljötillstånd inte har sökts för banorna. En möjlig förklaring till den rådande situationen är att de ägare som driver skjutbanor kan vara oroliga över miljötillståndsförfarandets oförutsägbarhet. I redogörelsen konstateras det att den oklara situationen i fråga om miljötillstånd inte kan anses vara bra. Utskottet betonar att åtgärder för att få tillståndsärendena i behörigt skick måste inledas utan dröjsmål i fråga om de skjutbanor vars miljötillstånd inte är i skick.

(10) Enligt utredning till utskottet behövs det tilläggsfinansiering för att uppdatera miljötillstånden för alla skjutbanor. Det uppskattade behovet av tilläggsfinansiering för åren 2023—2025 uppgår till cirka 1,6 miljoner euro, och det kostar 0,8 miljoner euro att fortsätta projektet under åren 2026 och 2027 och uppdatera miljötillstånden för alla skjutbanor.

### **Konsekvenser av förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön för skjutbaneverksamheten**

(11) Enligt utredningen bör Finland sörja för ett trovärdigt nationellt försvar och avsätta tillräckliga resurser för ändamålet. Finlands försvar ska också i fortsättningen grunda sig på värnplikten, en utbildad reserv, försvar av hela landet och en hög försvarsvilja. De värnpliktigas beredskap för försvaret upprätthålls genom kontinuerliga övningar. Utskottet betonar de ovannämnda faktorerna som de viktigaste grundpelarna i Finlands försvarssystem.

(12) Utskottet konstaterar att Försvarsmaktens övningsverksamhet har utökats betydligt sedan kriget i Ukraina bröt ut. Vid försvarsmaktens repetitionsövningar utbildas betydligt fler reservister än tidigare (cirka 30 000 per år). Dessutom syns den ökade utbildningsverksamheten i Försvarsmaktens frivilliga övningar och i frivillig försvarsutbildning. Alla ovannämnda reservövningar omfattar i regel skjutning med stormgevär på skjutbanor. Den ökade övningsverksamheten för reserven har avsevärt ökat Försvarsmaktens användning av skjutbanor, varvid försvarsorganisationernas möjligheter att använda skjutbanor har minskat.

(13) I utredningen konstateras det att också Finlands kommande Natomedlemskap kommer att öka övningsverksamheten i Finland. Utländska trupper kommer att träna allt oftare i Finland tillsammans med finska värnpliktiga. Därför behöver truppernas övningsmöjligheter ökas runt om i landet. De utländska truppernas övningar kan vara kortvariga eller långvariga och omfatta mångsidiga skarpskjutningar från en enskild soldats banskjutningar till stridsskjutningar med tunga vapen.

(14) Med hänvisning till det som sägs ovan betonar utskottet att användningen av skjutbanor permanent kommer att ligga på en betydligt högre nivå än tidigare. Mot denna bakgrund är det ab-

## Utlåtande FsUU 16/2022 rd

solut nödvändigt att öka antalet skjutbanor från dagens nivå för att säkerställa försvarets verksamhetsförutsättningar.

### **Integrering av miljöhänsyn i utvecklingen av skjutbanor**

(15) Skjutbanans verksamhet har miljökonsekvenser inte bara på grund av själva skjutprestationen utan också för byggandet och underhållet av banan. Konsekvenserna är antingen direkta eller indirekta. Direkta och centrala konsekvenser är till exempel buller och konsekvenser för marken och eventuellt grundvattnet, och indirekta till exempel utsläpp från trafiken. Bly är ett betydande menligt ämne på skjutbanor. Den orsakar redan i mycket små koncentrationer skadliga effekter på såväl organismer som växter, bland annat i form av minskad förökning och tillväxt.

(16) År 2014 publicerades BAT-guide 2 om bästa tillgängliga teknik för skjutbanor, som utarbetades i samarbete mellan Försvarsmakten och Finlands miljöcentral. Den skulle samordna kravnivån för miljötillstånd, höja nivån på miljöskyddet, utveckla kostnadseffektiviteten i miljöskyddet vid skjutbanor, skapa bättre förutsättningar att beakta omständigheterna från fall till fall samt minska onödiga eller felaktiga investeringar.

(17) Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat har BAT-guiden avsevärt förbättrat bedömningen av miljörisker och tillståndsvillkoren. Handboken har varit särskilt värdefull inte bara för dem som ansöker om tillstånd utan också för de små kommuner som inte nödvändigtvis har någon erfarenhet av miljötillstånd för skjutbanor. Utskottet betonar att det är av största vikt att miljötillståndprocesserna förenhetligas och att samma kriterier verkligen används i olika delar av landet. Det kan hända att en enskild tjänsteman i sin egenskap av tillståndsmyndighet under sin karriär behöver handlägga ett enda ärende som gäller miljötillstånd för skjutbanor. Det har kunnat leda till att onödiga utredningar begärs, vilket har fördröjt handläggningsprocessen. I utredningen om skjutbanor konstateras att en centralisering av tillståndsförfarandena till endast vissa myndigheter skulle kunna lösa problem av detta slag. Utskottet instämmer i detta.

### **Konsekvenserna av EU:s blyförordning för reservistverksamheten**

(18) Utskottet behandlade ingående konsekvenserna av EU:s blyförordning för det frivilliga försvaret (se FsUB 3/2022 rd, styckena 21—32). Kommissionen bereder som bäst en bly II-begränsning som utöver användningen av blyhagel i andra än våtmarker också gäller användningen av bly i andra projektiltyper (kolor) och i fiskeredskap.

(19) Medlemsstaterna har i EU-förordningarna getts möjlighet att avvika från kraven i författningarna, om det är nödvändigt på grund av försvarets behov. Närmare nationella bestämmelser om avvikande grunder och hantering på avvikande grunder finns i statsrådets nyligen reviderade förordning om undantag som gäller landets försvar (statsrådets förordning 217/2022 om undantag som gäller landets försvar vid tillämpningen av kemikalielagstiftningen).

(20) I utredningen om skjutbanor konstateras att det i förordningen om undantag som gäller landets försvar inte särskilt har skrivits in begränsningar enligt Reach-förordningen men att det med stöd av 3 § 4 mom. i kemikalielagen är tillåtet att göra avvikelser från kraven enligt EU-förordningarna eller kemikalielagen, om avvikelserna annars är nödvändiga med hänsyn till försvarets

## Utlåtande FsUU 16/2022 rd

karaktär, syfte eller särskilda uppgifter. Momentet kan anses täcka även begränsningarna enligt Reach-förordningen.

(21) Användningen av blyhaltig ammunition inom Försvarsmakten kan således fortsätta oförändrad till den del det är fråga om Försvarsmaktens kärnuppgifter såsom bevaringsutbildning, repetitionsövningar, krigsövningar och krishantering. Om frivillig försvarsverksamhet lämnas utanför undantagen enligt bly II-begränsningen, behövs det ytterligare en nationell bedömning av huruvida viss frivillig försvarsverksamhet och försvarsutbildning är en så fast del av Finlands försvar att den kan betraktas som nödvändig i enlighet med 3 § i kemikalielagen. Till exempel all handledd träning som Försvarsmakten och Försvarsutbildningsföreningen ordnar som en offentligrättslig förvaltningsuppgift kan anses höra till denna kategori. I utredningen konstateras det dock att det kan vara svårt eller i praktiken omöjligt att genomföra ett sådant undantag på privatägda banor, om blyförbudet träder i kraft i stor utsträckning.

(22) Med hänvisning till det som sägs ovan anser utskottet att det i de fortsatta förhandlingarna med kommissionen är ytterst viktigt att det frivilliga försvarets betydelse för Finlands försvarssystem kan beskrivas på ett sätt som också i fortsättningen möjliggör att Försvarsutbildningsföreningen och dess medlemsorganisationer kan bedriva fullskalig verksamhet.

### **Planering av områdesanvändning samt skjutbanor**

(23) Med tanke på anläggandet av skjutbanor är planeringen av områdesanvändningen av stor betydelse vid sidan av miljötillstånden. Genom den fastställs markområden till nya skjutbanors förfogande. Bestämmelser om planeringen av områdesanvändningen finns i markanvändnings- och bygglagen. Markanvändningsplaneringen indelas i instrument som styr planeringen och byggandet på olika nivåer. Till instrumenten hör bland annat de riksomfattande målen för områdesanvändningen samt landskapsplanen, generalplanen och detaljplanen. Statsrådet beslutar om de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Enligt 24 § i markanvändnings- och bygglagen ska de statliga myndigheterna i sin verksamhet beakta de riksomfattande målen för områdesanvändningen, främja möjligheterna att uppnå dem och bedöma vilka konsekvenser myndigheternas åtgärder har för regionstrukturen och områdesanvändningen.

(24) Genom planläggning kan man se till att skjutbaneanvändningsområdena reserveras samtidigt som deras konsekvenser och de begränsningar som de föranleder till för den omgivande områdesanvändningen bedöms. Områdesreserveringar för skjutbanor görs beroende på skjutbanans betydelse i landskapsplaner och/eller kommunala planer. Landskapsplanläggningen hör till landskapsförbundens behörighet och generalplanläggningen och detaljplanläggningen till kommunernas behörighet. Det är viktigt med myndighetssamarbete mellan försvarsförvaltningen och landskapsförbunden och kommunerna när planerna för skjutbaneanvändningsområdena utarbetas.

(25) År 2019 fogades till markanvändnings- och bygglagen en 4 a § om nationell säkerhet, som trädde i kraft 2020. Den föreskriver att utvecklingsbehoven beträffande försvaret, gränssäkerheten och gränsbevakningen, befolkningsskyddet och försörjningsberedskapen ska tillgodoses i planeringen av områdesanvändningen och att det ska säkerställas att verksamhetsförutsättningar för dem som svarar för dessa funktioner inte försämras. Paragrafen ska beaktas i all planlägg-

## Utlåtande FsUU 16/2022 rd

ning (RP 253/2018 rd, s. 45). När planer utarbetas ska man utöver 4 a § ta hänsyn till också andra krav på planernas innehåll enligt markanvändnings- och bygglagen.

### Sammanfattning

(26) Utskottet bedömer i sitt betänkande om frivilligt försvar (FsUB 3/2022 rd) att det är viktigt att öka antalet skjutbanor till 1 000. Utskottet påskyndar alla förvaltningsövergripande åtgärder för att detta mål ska nås så snabbt som möjligt.

(27) Det är nödvändigt att utveckla ett riksomfattande nätverk av skjutbanor för att den skjutverksamhet som utövas av säkerhetsmyndigheter, reservister, jägare, sportskyttar och andra ska kunna tryggas på ett hållbart sätt. I Finland finns det över 1,5 miljoner tillåtna skjutvapen och över 430 000 tillståndshavare. I reservistverksamheten är det av största vikt att säkerställa ett tillräckligt antal gevärsbanor runt om i landet.

(28) Det betydligt försämrade säkerhetsläget har framhävt vikten av i synnerhet reservistutbildningen. Att upprätthålla reservisternas skjutskicklighet är av stor vikt i reservistutbildningen. Finlands krigstida styrka är 280 000 personer och det finns sammanlagt cirka 900 000 utbildade reservister. Vid upprätthållandet av skjutskickligheten är det utöver de repetitionsövningar som Försvarsmakten ordnar också viktigt med reservisternas frivilliga skjutverksamhet inom det frivilliga försvaret. För det krävs det i sin tur att reservisterna har möjlighet att på olika håll i landet, utan oskäligen restider och resekostnader, upprätthålla och utveckla sin skjutskicklighet. Utskottet betonar att trovärdigheten i Finlands försvarssystem i sista hand beror på en kunnig och utbildad reserv.

(29) Det är naturligt att i nästa regeringsprogram dra upp riktlinjer för de åtgärder genom vilka målet om 1 000 skjutbanor ska nås. Utskottet anser att man i regeringsprogrammet bör dra upp riktlinjer för utarbetandet av en skjutbanestrategi eller ett motsvarande dokument genom vilket tydliga mål och metoder sätts upp för att uppnå målet. Det är nödvändigt att arbetet utförs tvärdministrativt men så att det står klart vilken aktör som ansvarar för projektledningen. Utgångspunkten för utvecklingsarbetet är enligt utskottet god eftersom de olika förvaltningsområdena i stor utsträckning delar behovet att förbättra den nationella säkerheten.

(30) Utskottet anser att det också är möjligt att öka antalet skjutbanor på ett sätt som beaktar miljöskyddsaspekterna på behörigt sätt. I det fortsatta arbetet är det också viktigt att säkerställa att alla skjutbanor som är i användning har behöriga miljötillstånd. Det är nödvändigt att avsevärt snabba upp miljötillståndsprocesserna från dagens läge. Enligt uppgift till utskottet har tillståndsprocesserna i värsta fall pågått i nästan 20 år och de totala kostnaderna för tillståndsprocesserna har varit oskäligen för de sökande. Tillståndstiden för utbyggnad av befintliga skjutbanor är i dag alltför lång, i genomsnitt 2–3 år.

(31) Utskottet konstaterar att effekterna av skadliga ämnen bäst kan förhindras genom val av förläggningsplats för skjutbanan och genom planering av områdets verksamhet och konstruktioner så att ämnena inte sprids i omgivningen. Målet bör vara att bevara kvaliteten på de olika delarna av miljön såsom marken, ytvattnet och grundvattnet. Vid valet av förläggningsplats ska hänsyn tas till möjligheterna att hantera utsläppen. Eftersom vattnet är den huvudsakliga transportören av

## Utlåtande FsUU 16/2022 rd

skadliga ämnen bör man undvika att skjutbanor placeras i torvmarker, våtmarker och områden där grundvattennivån ligger nära markytan. Dessutom bör man undvika områden där eventuella utsläpp skulle medföra olägenheter för objekt som kräver särskilt skydd, såsom naturskyddsområden och grundvattenområden.

(32) Utskottet betonar dessutom att skjutbanorna har stor samhällelig betydelse. Mot denna bakgrund är det viktigt att planeringen av områdesanvändningen i fråga om skjutbanor integreras i de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Miljöministeriet har för avsikt att inleda en översyn av de riksomfattande målen för områdesanvändningen utifrån en bedömning av målens aktualitet och i detta sammanhang kan förslagen i skjutbaneutredningen bedömas. Utskottet påskyndar inledandet av denna översynsprocess.

(33) Utskottet betonar i det fortsatta arbetet betydelsen av 4 a § i markanvändnings- och bygglagen: "I planeringen av områdesanvändningen ska utvecklingsbehoven hos landets försvar, gräns-säkerheten och gränsbevakningen, befolkningsskyddet och försörjningsberedskapen tillgodoses och det ska säkerställas att verksamhetsförutsättningarna för de aktörer som svarar för dessa funktioner inte försämras." Ett tillräckligt täckande riksomfattande nätverk av skjutbanor kan enligt utskottet anses vara en del av den kritiska infrastrukturen.

(34) Om en effektivare tillämpning av de riksomfattande målen för områdesanvändningen å ena sidan och 4 a § i markanvändnings- och bygglagen å andra sidan inte i tillräcklig utsträckning förbättrar skjutbanornas situation vid planeringen av områdesanvändningen, anser utskottet att det också är nödvändigt att granska eventuella behov av ändringar i lagstiftningen. Exempelvis kommer BAT-guiden från 2014, hur användbar den än är vid tillämpningen av lagstiftningen om skjutbanor, inte att lösa problemen med långsamma och tunga processer för beviljande av miljö-tillstånd.

### UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Försvarsutskottet föreslår

*att försvarsministeriet beaktar det som sägs ovan.*

## Utlåtande FsUU 16/2022 rd

Helsingfors 1.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Häkkänen saml  
medlem Anders Adlercreutz sv  
medlem Atte Harjanne gröna  
medlem Timo Heinonen saml  
medlem Hanna Huttunen cent  
medlem Kimmo Kiljunen sd  
medlem Jukka Kopra saml  
medlem Joonas Könttä cent  
medlem Markus Mustajärvi vänst  
medlem Juha Mäenpää saf  
medlem Veijo Niemi saf  
medlem Erkki Tuomioja sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.