

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av hållbart skogsbruk

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 december 2000 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (RP 198/2000 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Marja Hilska-Aaltonen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsrådet Marja Ekroos, justitieministeriet
- regeringsrådet Kaisa-Leena Välipirtti, kommunikationsministeriet
- konsultative tjänstemannen Osmo Voutilainen, arbetsministeriet
- överingenjör Markku Airaksinen, Lantmäteriverket

- forskaren Jukka Aarnio, Skogsforskningsinstitutet
- biträdande forstdirektör Timo Nyrhinen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- avdelningschef Pertti Litmanen, Skogsindustriförbundet
- förbundssekreterare Lauri Ainasto, Trä- och specialbranschernas förbund
- branschchef Simo Jaakkola, Koneyrittäjien liitto
- forstchef Jouko Kostamo och kvalitetssystemchef Hannu Niemelä, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio
- forskaren Markku Mäkelä, Metsäteho Oy.

Dessutom har Lantmäteriverket, Norra Karelen skogscentral och Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund lämnat skriftliga sakkunnigutlåtanden.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (nedan finansieringslagen) skall ändras.

När det gäller byggande av skogsväg föreslås definitionen på grundlig förbättring av väg bli ändrad så att som grundlig förbättring även betraktas grundlig förbättring av andra sådana enskilda vägar än sådana som i tiden byggts som skogsväg och finansieras med skogsförbättringspengar.

Stödet för sådan vård av ungskog och sådant tillvaratagande av energivirke som genomförs som sysselsättningsarbete skall enligt förslaget betalas för de i lagen nämnda ändamålen med anslag i statsbudgeten och inte med sysselsättningsmedel.

Regeringen föreslår också att stödet för bekämpning av rotticka inte bara skall gälla kostnaderna för bekämpningsmedel utan också kostnaderna för spridning av bekämpningsmedel. I lagen föreslås ett bemyndigande för ministeriet

att genom förordning fastslå grunderna för stödet samt de riskområden för rotticka, där stöd för bekämpning av rotticka kan beviljas.

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

När det gäller stöd för spridning av bekämpningsmedel mot rotticka är det meningen att lagen skall träda i kraft genom en förordning så snart Europeiska gemenskapernas kommission har godkänt stödet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Utskottet noterar att skogsindustrin under de senaste åren har använt mer än 55 miljoner kubikmeter rundvirke, vilket är ett rekord på årsnivå. Därtill importeras årligen cirka 13 miljoner kubikmeter virke. Skogsindustrins kapacitet har ökat så mycket att de årliga avverkningarna i Finland under de senaste åren legat när det maximala med hänsyn till virkestillgången.

Målet i det nationella skogsprogrammet 2010 är att den industriella användningen av inhemskt virke fram till 2010 skall öka med 5—10 miljoner kubikmeter, att träindustrins exportvärde skall fördubblas, att användningen av energiskogsbränsle skall öka med 5 miljoner kubikmeter och att skogsskötseln skall anpassas till den ökade virkesanvändningen så att tillväxten och volymen fortsättningsvis ökar.

Ännu så sent som på 1990-talet var det inte särskilt vanligt att sköta plantskogar, men tack vare en intensiv kampanj börjar nivån närma sig målet i det nationella skogsprogrammet. År 2000 nåddes målet 135 000 hektar för ungskogar där skogsskötseln stöddes av staten medan den totala arealen inte steg till mer än cirka 170 000 hektar. Och ändå gäller 200 000 hektar per år som mål för privata skogar enligt det nationella skogsprogrammet. Av denna anledning anser utskottet att författningarna om finansieringen av arbeten som avser att garantera en hållbar virkesproduktion absolut bör ses över för att målen i det nationella skogsprogrammet skall uppnås.

Byggande av skogsväg

Regeringen föreslår i propositionen att 6 § 1 mom. 7 punkten i finansieringslagen skall änd-

ras så att som grundlig förbättring även skall anses grundlig förbättring av andra sådana enskilda vägar än sådana som i tiden byggts som skogsväg och finansieras med skogsförbättringspengar. Detta betyder att grundliga förbättringar av dessa vägar, som används för skogsbruksändamål, klassificeras som grundlig förbättring enligt finansieringslagen och inte som byggande av nya skogsvägar. Hittills har grundlig förbättring på denna punkt ansetts handla om röjande av nya vägbottnar även om det de facto varit fråga om att i tekniskt hänseende reparera redan existerande vägar för att motsvara kraven i dagens skogsbruk. Grundläggande förbättringar skulle fortfarande vara ett led i byggande av skogsvägar men så att de inte enbart faller under begreppet skogsvägar enligt lagen om enskilda vägar eller binds till den tidigare finansieringsformen, det vill säga skogsförbättringspengar. — Av de orsaker som framgår av propositionens motivering finner utskottet den föreslagna ändringen befogad.

När ärendet behandlades i utskottet väcktes frågan hur den föreslagna ändringen och rätten till stöd påverkar de begränsningar som får gälla för användningen av en väg. I lagen om enskilda vägar (358/1962) ingår bestämmelser som anger hur bidrag från staten eller kommunen påverkar fastställande av begränsningar att använda vägen. Men vid expertutredningen framgick att lagen om enskilda vägar på denna punkt är oklar och lämnar rum för tolkning. Utskottet vill helt allmänt framhålla att innan lagen eventuellt preciseras krävs det en särskild utredning med en övergripande bedömning av dels skyldigheten att hålla vägen öppen och rätten att stänga av vägen, dels dessa två faktorer förhållande till olika typer av bidrag.

Finansiering av sysselsättningsarbeten

Redan i den gällande finansieringslagen föreskriver 11 § om finansieringen av vård av ungskog och tillvaratagande av energivirke. Men av budgettekniska skäl och med hänvisning till tillämpningen av sysselsättningslagen har arbetsministeriet ansett att det inte har varit lämpligt att på det sättet styra statsstöd till sysselsättningsarbeten som avses i finansieringslagen. I överensstämmelse med motiveringen till propositionen anser utskottet det mycket viktigt att vården av ungskog, tillvaratagande av energivirke och sysselsättningen inom skogsbruket också främjas genom sysselsättningsarbeten. Den föreslagna ändringen i paragrafen syftar till att sysselsättningsarbeten skall kunna inledas, och utskottet anser ändringen mycket nödvändig.

I samband med behandlingen påpekade de sakkunniga att sysselsättningsarbetena bör utföras utifrån en färdig plan och att det statliga stödet bör räknas ut på de faktiska arbetskostnaderna. I förordningen om ändring av förordningen om finansiering av hållbart skogsbruk (1415/1997) föreskrivs till denna del (1 §) att det skall upprättas en plan för vård av ungskog och tillvaratagande av energivirke, när åtgärderna verkställs som sysselsättningsarbete och planen är nödvändig med tanke på åtgärderna. Därmed har skogscentralens chef en viss prövningsrätt i fråga om myndighetsbesluten. Enligt vad utskottet har erfarit bestäms finansieringen av sysselsättningsbaserade arbeten huvudsakligen enligt samma principer som för andra arbeten, och är därmed behovsprövad. När det gäller andra arbeten tillämpas den behovsprövade finansieringen på så sätt att det statliga stödet ges ut på grundval av de faktiska, reella kostnaderna när det gäller gemensamma projekt för gårdarna, alltså skogsvägar som byggs eller istandsättningsdikning som görs i form av gemensamma projekt. För projekt där bara en gård deltar beviljar staten stöd på grundval av de genomsnittliga kostnaderna. Dessa projekt kan också utföras i form av markägarens eget arbete.

Att staten tillämpar de genomsnittliga kostnaderna som grund för stöden har motiverats bland

annat med att detta är administrativt ändamålsenligt vid projekt som gäller bara en gård. De totala kostnaderna för projekt med en gård är relativt låga. Det betyder att arbetet för att utreda de faktiska kostnaderna, med beaktande av hur arbetsamma inspektionerna är, inte skulle stå i rätt proportion till stödet per projekt. När det gäller till exempel skogsförnyelse är de genomsnittliga kostnaderna uträknade per stödzon för varje arbetsmoment. Skogscentralen inspekterar hur arbetsmomenten har genomförts och ger akt på ändamålsenligheten med avseende på utfallet av skogsförnyelsen. Om staten betalade ut sitt stöd på grundval av de faktiska kostnaderna, skulle skogscentralen vara tvungen att granska verifikaten och lönelistorna för olika arbetsmoment och med hjälp av ett sampel också kontrollera att de uppgivna kostnaderna stämmer överens med verkligheten. När det statliga stödet bygger på genomsnittliga kostnader, kan stödtagaren redan i förväg bli informerad om hur stort det statliga stödet är per hektar. Om det är fråga om både skogsförnyelse och vård av ungskog är de genomsnittliga kostnaderna uträknade separat för markägarens eget arbete och för arbete som utförs av utomstående arbetskraft.

I utredning till utskottet har det föreslagits att det statliga stödet kunde beviljas på grundval av de faktiska kostnaderna för de allra dyraste projekten som gäller en enda gård, även om stödet vid sedvanliga arbeten fortfarande skulle betalas ut enligt de genomsnittliga kostnaderna. I så fall kan det också vara aktuellt med att ändra 1 § förordningen om finansiering av hållbart skogsbruk så att en plan skall göras upp innan arbetet utförs när det gäller arbeten som staten betalar ut stöd till enligt de faktiska kostnaderna. Chefen för myndigheten bör ha möjligheter att få reda på kostnaderna redan i förväg. Samtidigt kan också statens stödbehov förutses bättre.

Med hänvisning till det ovan stående finner utskottet det behövligt att förutsättningarna att också vid projekt som gäller en enda gård åtminstone delvis beakta de faktiska kostnaderna, när statens andel bestäms.

Bekämpning av rotticka

I propositionen föreslår regeringen att finansieringslagens 23 § 2 mom. ändras så att statligt stöd för bekämpning av rotticka inte bara skall kunna beviljas för kostnaderna för bekämpningsmedel, utan också för kostnaderna för spridning av bekämpningsmedel. I paragrafen ges också skogs- och skogsbruksministeriet befogenhet att genom förordning bestämma om de riskområden där rotticka förekommer och om grunderna för stödet till kostnaderna för spridning av bekämpningsmedel.

Med hänvisning till att rotticka för närvarande förorsakar förluster på hundratals miljoner mark på årsnivå finner utskottet ändringsförslaget viktigt.

Vissa andra bestämmelser om finansieringen av skogsbruk som behöver justeras

Utskottet uppmärksammar först att det redan ovan ansett det vara på sin plats att utreda förutsättningarna för att också när det gäller projekt som gäller en enda gård övergå till att åtminstone delvis beakta de faktiska kostnaderna när statsandelen fastställs.

Vidare påpekar utskottet att hyggesbränning på senare tid allt mer har lyfts fram i den miljöpolitiska debatten om skogen som en metod för att trygga livsvillkoren för utrotningshotade organismer. Men hyggesbränningarna har inte ökat bland de privata skogsägare som får stöd enligt finansieringslagen. Enligt vad utskottet har erfärut har en bidragande orsak varit att det statliga stödet utgör en så liten del av de genomsnittliga arbetskostnaderna och att de genomsnittliga kostnaderna för hyggesbränning har slagits fast till en mycket lägre nivå än de faktiska kostnaderna. Vid skogsförnyelse måste den hyggesbrända markytan vanligen upparbetas genom harvning eller markberedning för att skogsförnyelsen skall lyckas. Med hänsyn till att det är svårt att bestämma de genomsnittliga kostnaderna för hyggesbränning anser utskottet att det bör utredas, om hyggesbränning helt och hållet kan finansieras med medel från staten. Skogscentralerna kunde då bestämma hur medlen skall an-

vändas utifrån samma kriterier som vid andra projekt för vård av skogsnaturen.

Avslutningsvis framhåller utskottet att staten de två senaste åren i sin budget har anvisat anslag för arbeten inom ramen för lagen om finansiering av hållbart skogsbruk. Anslagen har varit avsedda att uppnå de kvantitativa målen för skogsvårdsarbetena i det nationella skogsprogrammet. De årliga sammantagna skogsvårds- och förbättringsarbetena har emellertid inte nått upp till målen, om man ser till läget i hela landet. Utskottet understryker att författningarna om finansiering av arbetena för att säkerställa en hållbar virkesproduktion måste granskas i ett vidare perspektiv än regeringen gör i den föreliggande propositionen, om målen i det nationella skogsprogrammet skall kunna nås.

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslaget med anmärkningarna ovan och ändringsförslagen nedan.

*Detaljmotivering**11 §. (Finansiering av sysselsättningsarbeten)*

Utskottet har fått en utredning som understryker behovet att närmare definiera vilka sysselsättningsarbeten det högre stödet får tillämpas på. Enligt vad utskottet har erfärut kan definitionen på långtidsarbetslös i 2 § eller bestämmelserna om extra statsunderstöd för de områden där arbetslösheten är svårast i 12 § sysselsättningsförordningen (1363/1997) dock inte tillämpas som sådana när det är fråga om arbetslösa skogsarbetare, eftersom deras arbete är säsongbetonat. Därför bör arbetsministeriet utfärda närmare anvisningar om användningen av arbetskraften för att arbete enligt anvisningarna skall betraktas som sysselsättningsarbete i enlighet med 11 §. Utskottet föreslår att arbetsministeriet i paragrafen uttryckligen bemyndigas att genom förordning bestämma om användningen av arbetslös arbetskraft för dessa arbeten.

I propositionen föreslås paragrafen bland annat föreskriva att stödets maximibelopp vid till-

varatagande av energivirke, som genomförs som sysselsättningsarbete, kan höjas med ett av ministeriet fastställt markbelopp per kubikmeter fast mått. Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras och därför skrivs som ett bemyndigande att utfärda förordning.

Dessutom föreslår utskottet att ministeriets namn skrivs ut i hänvisningen till det behöriga ministeriet. Förslaget bygger på riksdagens svar på propositionen med förslag till ny Regeringsform för Finland (RSv 262/1998). I svaret förutsätter riksdagen att regeringen går in för en sådan lagberedningspraxis att respektive ministeriums behörighet i lagförslagen anges med hjälp av ministeriets namn. Vidare förutsatte riksdagen att de punkter i gällande lagar som bygger på begreppet skall justeras i något lämpligt sammanhang.

23 §. (*Beloppet av stöd*) Enligt det föreslagna 2 mom. kan stöd beviljas för bland annat kostnaderna för spridning av bekämpningsmedel. I momentet bemyndigas också jord- och skogsbruksministeriet att genom förordning bestämma om de riskområden där rotticka förekommer och om grunderna för stödet till spridning av bekämpningsmedel.

De grundläggande bestämmelserna om behörighet att utfärda förordning och om delegering av lagstiftningsmakt ingår i 80 § grundlagen, framhåller utskottet. Delegeringen av lagstiftningsmakt begränsas av 80 § 1 mom. grundlagen. Enligt detta lagrum skall det genom lag ut-

färdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Den som utfärdar förordning kan emellertid genom lag bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om detaljerna kring individens rättigheter och skyldigheter. Av denna anledning och även med hänvisning till ett utlåtande av grundlagsutskottet (GrUU 23/2000 rd) finner jord- och skogsbruksutskottet det vara korrekt att det bestäms närmare om grunderna för stödet genom lag. Utskottet föreslår att paragrafen preciseras på denna punkt.

Med hänvisning till det som sägs ovan (sista stycket) om 11 § föreslår utskottet att de föreslagna hänvisningarna till ministeriet ändras till hänvisningar till jord- och skogsbruksministeriet.

Ikraftträdelsebestämmelsen. Med hänvisning till ett ställningstagande av grundlagsutskottet (GrUU 14/2000 rd) föreslår jord- och skogsbruksutskottet att bestämmelsen preciseras så att 23 § 2 mom. träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms av statsrådet.

Förslag till beslut

På grundval av det ovan stående föreslår jord- och skogsbruksutskottet vördsamt

att lagförslaget godkänns med följande lydelse:

Lag

om ändring av lagen om finansiering av hållbart skogsbruk

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 12 december 1996 om finansiering av hållbart skogsbruk (1094/1996) 6 § 1 mom 7 punkten, 11 § och 23 § 2 mom. som följer:

6 §
(Som i RP)

11 §

Finansiering av sysselsättningsarbeten

För sådan vård av ungskog som utförs av arbetslös arbetskraft på det sätt som arbetsministeriet särskilt bestämmer genom förordning (sysselsättningsarbete), kan stöd beviljas till högst 80 procent av verkställighetskostnaderna. Vid tillvaratagande av energivirke som genomförs som sysselsättningsarbete kan stödets maximibelopp, som avses i 9 § 1 mom., höjas med ett (utesl.) markbelopp per kubikmeter fast mått, som fastställs i en förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

23 §

Beloppet av stöd

— — — — —
För bekämpning av rotticka i riskområden för rotticka kan i samband med avverkning på mineraljord från början av maj till slutet av oktober den som utför avverkningsarbete beviljas stöd till ett belopp som motsvarar kostnaderna för bekämpningsmedel samt stöd för kostnaderna för spridning av bekämpningsmedel (utesl.). Om riskområden för utbredning av rotticka samt om stödbjektet och stödbeloppet bestäms genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.
— — — — —

Denna lag träder i kraft den 200 . Lagens 23 § 2 mom. träder dock i kraft först vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

Helsingfors den 30 mars 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Kalli /cent
medl. Hannu Aho /cent
Nils-Anders Granvik /sv
Pertti Hemmilä /saml
Matti Kangas /vänst
Tapio Karjalainen /sd
Marja-Leena Kemppainen /fkf
Katri Komi /cent

Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd
Eero Lämsä /cent
Pertti Mäki-Hakola /saml
Olli Nepponen /saml
Erkki Pulliainen /gröna
Unto Valpas /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Carl Selenius.

RESERVATION

I sitt betänkande lyfter jord- och skogsbruksutskottet inte i tillräcklig omfattning fram det problem som ändringen av lagen om finansiering av hållbart skogsbruk medför. Genom lagändringen ändras definitionen på grundlig förbättring av vägar. Det innebär att också andra vägar än de vägar som ursprungligen förbättrades med anslagen för ändamålet kan förbättras. Risker är att lagändringen medger finansiering av grundliga förbättringar av nya typer av vägar och att begreppet skogsväg får en ny innebörd. I slutändan kan det hända att allt fler typer av vägar stängs för medborgarna. Det i sin tur inkräktar i praktiken på medborgarnas lagfästa allemansrätt.

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att den lag som nu ändras och lagen om enskilda vägar är mycket motstridiga när det gäller medborgarnas rätt att använda vägar. Därför bör regeringen så snart som möjligt starta en totalrevidering av lagstiftningen om rätten att använda vägar. Lagstiftningen måste ge medborgarna ovillkorlig rätt att röra sig på de vägar som har anlagts med offentliga medel.

På grundval av det ovan stående framhåller vi att utskottet i motiveringen till sitt betänkande borde ha konstaterat att tillämpningen av lagen inte får leda till att vägar stängs och medborgarnas möjligheter att använda dem äventyras.

Helsingfors den 30 mars 2001

Matti Kangas /vänst
Tapio Karjalainen /sd
Lauri Kähkönen /sd

Esa Lahtela /sd
Unto Valpas /vänst