

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 36/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 juni 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen (RP 77/2014 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Eriika Melkas, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsråd Satu Sundberg, miljöministeriet
- jurist Johanna Korpi, Forststyrelsen

- skogsdirektör Anna Rakemaa, Finlands skogscentral
- jurist Tommi Siivonen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- skogsexpert Inka Musta, Skogsindustrin rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Finlands miljöcentral
- Skogsforskningsinstitutet
- Centralförbundet för Fiskerihushållning
- Finlands Jägarförbund ry
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio
- andelslaget Himangan Pohjanpään osakaskunta.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Regeringen föreslår ändringar i naturvårdslagens (1096/1996) bestämmelser om nätverket Natura 2000. De föreslagna ändringarna gäller bestämmelserna i 10 kap. om Europeiska gemenskapens nätverk Natura 2000 och preciseringar av dem så att de motsvarar EU:s naturskyddslagstiftning och den tolkningspraxis som fastställts vid EU-domstolen. De viktigaste ändringarna anknyter till genomförandet av nätverket Natura 2000.

Det är enligt utskottet viktigt att se till att översynen av naturvårdslagen inte på något sätt

äventyrar ett hållbart utnyttjande av de nationella naturresurserna och i synnerhet den nationella skogspolitiken. Särskilt viktigt är det att se till att förutsättningarna för skogsbruk bibehålls på bred front. Lagen bör inte få nya inslag som ökar byråkratin i samband med utnyttjande av naturresurser.

Enligt artikel 4.4 i habitatdirektivet ska en medlemsstat utse sådana områden som är av gemenskapsintresse till särskilda bevarandoområden (SAC = Special Areas of Conservation) så snart som möjligt och senast inom sex år efter att kommissionen har antagit områdena i enlighet

med förfarandet i artikel 4.2. Enligt habitatdirektivet är särskilt bevarandeområde ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts. Den gällande naturvårdslagen innehåller inte något särskilt förfarande för att inrätta SAC-områden i enlighet med habitatdirektivet. Den tidsfrist på sex år som i direktivet ställts upp för SAC-områden gick för flertalet av Finlands Natura 2000-områden ut i januari 2011. Kommissionen har därför inlett ett förfarande för kontroll mot Finland. Regeringen föreslår att det till 64 § i naturvårdslagen fogas bestämmelser enligt vilka de områden som är av gemenskapsintresse bildar särskilda bevarandeområden. Till paragrafen fogas ett nytt 3 mom., enligt vilket statsrådet beslutar om ändring av sådana uppgifter om områden som ingår i nätverket Natura 2000 som har en naturvetenskaplig karaktär. Med ändring av uppgifter som har en naturvetenskaplig karaktär avses sådana ändringar som kan inverka på en parts rättigheter och skyldigheter. Med sådana ändringar avses framför allt antecknande av arter eller naturtyper som utgör grund för skydd av området i ett formulär eller strykande av en sådan uppgift. Enligt lagförslaget bildas de särskilda bevarandeområdena när en förteckning över områdena och över uppgifterna om dem samt kartorna över områdena publiceras genom förordning av miljöministeriet. I den förteckning som publiceras genom förordning av miljöministeriet anges de särskilda bevarandeområdena sådana de enligt statsrådets beslut har föreslagits till Europeiska kommissionen. Utskottet vill understryka för miljöutskottet att för enhetlighetens skull bör också förteckningen publiceras av statsrådet.

Regeringen föreslår att det till 53 § 5 mom. i naturvårdslagen fogas en bestämmelse enligt vilken ett områdes ägare eller innehavare av särskilda rättigheter på vissa villkor har rätt till ersättning av staten, om ett beslut om skydd av ett Natura 2000-område som närings-, trafik- och

miljöcentralen fattar med stöd av den nya 65 c § förbjuder eller begränsar en åtgärd och detta skadar användningen av fastigheten. Utskottet menar att denna reform är nödvändig och välkommen men delvis otillräcklig.

Enligt gällande 53 § i naturvårdslagen och enligt lagförslaget har en markägare eller en innehavare av särskilda rättigheter inte rätt till ersättning när olägenheten orsakas av att ett tillstånd enligt vattenlagen vägras, orsakas av att ett tillstånd enligt miljöskyddslagen vägras, uppstår på grund av avgörandet av ett ärende enligt gruvlagen eller orsakas av att ett inlösningsstillstånd enligt lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter förvägras. Utskottet föreslår för miljöutskottet att en markägare eller en innehavare av särskilda rättigheter ska ha rätt till ersättning enligt 53 § i naturvårdslagen också när skydd av ett Natura 2000-område ger upphov till olägenheter också av de nämnda skälen.

Enligt artikel 6.2 i habitatdirektivet är medlemsstaterna förpliktade att genom lämpliga åtgärder förhindra betydande försämringar av livsmiljöerna och habitaterna för arterna i områden som hör till nätverket Natura 2000. Regeringen föreslår att det till naturvårdslagen ska fogas en ny 64 a § som syftar till att förhindra betydlig försämring av områden som hör till nätverket Natura 2000 och som ska komplettera det i den gällande lagen ingående förbudet mot att bevilja tillstånd för projekt som medför betydande försämring. Dessutom föreslår regeringen i 65 § en helt ny skyldighet, dvs. anmälningsplikt för sådana åtgärder som för närvarande inte hör till förhandstillsynen, men som utifrån en bedömning kan ha betydande försämrande effekt för ett Natura 2000-område. Närings-, trafik- och miljöcentralen får enligt tillägget till 65 § behörighet att på grundval av anmälan förbjuda eller begränsa att en sådan åtgärd genomförs (s.k. samrådsförfarande).

Utskottet understryker särskilt att det allmänna försämringsförbudet enligt 64 a § pålägger näringsidkare och markägare en oskäligen skyldighet att bedöma ett Natura 2000-områdes naturvärden och de betydande olägenheter som också tämligen sedvanlig verksamhet kan medföra för

naturvärdena och arterna. Utskottet menar att det föreslagna allmänna försämringsförbudet har en alltför allmän karaktär och inte är tillräckligt konkret och noggrant avgränsat i lagförslaget. Det försvagar markägarens och näringsidkarens rättsskydd. Regeringen definierar inte heller i detaljmotiven tillräckligt noggrant vad försämringsförbudet innebär och i vilken typ av praktiska situationer begränsningar kan göras med stöd av bestämmelsen.

I propositionsmotiven behandlas till exempel inte heller förhållandet mellan försämringsförbudet och jakten. I motiven sägs bara rent allmänt att försämringsförbudet omfattar även betydande störningar som riktas mot arter. Utskottet ser det som absolut nödvändigt att till exempel jakt som reglerats på behörigt sätt under jakttider som fastställts genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet under inga förhållanden får tolkas som sådan betydande störning som avses i lagförslaget. Utskottet bedömer det som att de gällande förfaranden som anknyter till försämringsförbudet i sig redan omfattar nästan alla de centrala åtgärder som i betydande grad kan försämra naturvärdena. Även om genomförandet av habitatdirektivet och fågeldirektivet enligt miljöministeriets och jord- och skogsbruksministeriets yttranden kräver ett allmänt försämringsförbud, är förbudet i den föreslagna formen av alltför allmän karaktär och onödigt omfattande. Eftersom förbudet kan påverka levnadsförhållandena och utövandet av näringar på landsbygden föreslår utskottet att miljöutskottet omprövar behovet av det allmänna försämringsförbudet i 64 a § och att bestämmelsen åtminstone justeras eller rent av stryks helt.

Utskottet betonar vidare att utgångspunkten måste vara att de markanvändningsformer som nämns i detaljmotiven till 65 b §, t.ex. avverkning som inte kräver anmälan om användning av skog, betraktas som smärre åtgärder och inte omfattas av tillämpningsområdet för förbudet mot försämring av Natura 2000-områden enligt 65 §. Om det allmänna försämringsförbudet enligt nya 64 a § trots allt införs måste statens ersättningsskyldighet utsträckas till situationer där

ett projekt förbjuds eller begränsas med stöd av den föreslagna paragrafen. Om till exempel skogsbruksåtgärder förhindras eller begränsas på grund av det allmänna försämringsförbudet och markägaren därför åsamkas sådan olägenhet som avses i 53 § 1 mom. i naturvårdslagen ska full ersättning för olägenheten lämnas.

Utskottet konstaterar vidare att det utanför men i närheten av områden som ingår i nätverket Natura 2000 också i fortsättningen måste vara möjligt att driva normal företags- och fritidsverksamhet som till exempel jakt. Myndighetssamarbetet måste möjliggöra all verksamhet som inte orsakar betydande försämring av de naturvärden som ligger till grund för beslutet att ta in området i nätverket Natura 2000. Om en åtgärd i närheten av ett Naturaområde förbjuds eller begränsas med stöd av 64 a § ska markägaren utan undantag få full ersättning.

Enligt propositionen fogas ett nytt 2 mom. till 68 § i naturvårdslagen. Momentet preciserar myndigheternas ansvar och skyldigheter i fråga om genomförandet och beaktandet av skyddsåtgärder i nätverket Natura 2000. I propositionsmotiven konstateras dessutom att bland annat regionala skötsel- och nyttjandeplaner, planläggning och beslut om miljövärdsstöd kan påverka hur skyddet av ett Natura 2000-område genomförs. Utskottet anser att inställningen till begränsningar av egendomsskyddet genom regler på lägre nivå, t.ex. genom planer eller anvisningar, i princip bör vara avvisande. Utskottet ser det som nödvändigt att endast de naturvärden enligt habitatdirektivet eller fågeldirektivet som legat till grund för att ett område tagits in i nätverket Natura 2000 kan bestämma områdets skyddsvärde och därmed begränsa användningen av området.

Utskottet betonar också att justeringen av de uppgifter som avses i 64 § i lagförslaget också ska omfatta strykning av onödiga uppgifter som inte motsvarar det aktuella skyddsläget i området eller annars är felaktiga. Till exempel bör anteckningar absolut strykas i de fall där en viss naturtyp eller en viss art inte längre förekommer i området.

Ställningstagande

Jord- och skogsbruksutskottet anför

*att miljöutskottet beaktar det som sägs
ovan.*

Helsingfors den 3 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Markku Eestilä /saml (delvis)
Satu Haapanen /gröna
Lasse Hautala /cent
Reijo Hongisto /saf
Anne Kalmari /cent
Jukka Kopra /saml

Timo V. Korhonen /cent
Pirkko Mattila /saf
Jari Myllykoski /vänst
Mats Nylund /sv
Kari Rajamäki /sd
Janne Sankelo /saml
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd
ers. Pertti Hemmilä /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

I propositionen föreslås att det till naturvårdslagen ska fogas en ny 64 a § som syftar till att förhindra betydlig försämring av områden som hör till nätverket Natura 2000 och som ska komplettera det i den gällande lagen ingående förbudet mot att bevilja tillstånd för projekt som medför betydande försämring.

Dessutom föreslår regeringen i 65 § en helt ny skyldighet, dvs. anmälningsskyldighet för sådana åtgärder som för närvarande inte hör till förhandstillsynen, men som utifrån en bedömning kan ha betydande försämringseffekt för ett Natura 2000-område. Närings-, trafik- och miljöcentralen får enligt tillägget till 65 a § behörighet att på grundval av anmälan förbjuda eller begränsa att en sådan åtgärd genomförs.

Det föreslagna allmänna försämringsförbudet enligt 64 a § pålägger näringsidkare och markägare en oskäligen skyldighet att bedöma ett Natura 2000-områdes naturvärden och de betydande olägenheter som verksamheten kan medföra för naturvärdena. Det föreslagna nya försämringsförbudet är alltför allmänt definierat och försvagar markägarnas och näringsidkarnas rättsskydd. Regeringen definierar inte heller i detaljmotiven tillräckligt noggrant vad försämringsförbudet innebär och i vilken typ av praktiska situationer begränsningar kan göras med stöd av bestämmelsen. Det allmänna försämringsförbudet pålägger verksamhetsutövare en oskäligen skyldighet (i fråga om såväl expertis som kostnadsansvar) att bedöma ett Natura-områdes naturvärden och huruvida verksamheten kan medföra betydande olägenheter för naturvärdena.

Om 64 a § tas in i lagen i den föreslagna formen är det möjligt att ntm-centralerna tolkar det som att markägaren är skyldig att bedöma konsekvenser för naturvärdena också i fråga om ringa projekt som inte kräver tillstånd eller anmälan (ringa marktäkt för husbehov, ringa avverkning etc.). I 65 § i den gällande lagen konstateras att om åtgärderna sannolikt betydligt

försämrar naturvärden i ett Naturaområde ska konsekvenserna bedömas på behörigt sätt. Kravet på att försämringen ska vara betydlig finns alltså redan inskriven i 65 § i naturvårdslagen, när det gäller projekt som kräver tillstånd eller en plan.

De verksamheter som kräver tillstånd, planering eller anmälan täcker i praktiken alla åtgärder som kan orsaka betydande försämring av naturvärdena i området. Den föreslagna 64 a § är därför onödig.

I propositionsmotiven behandlas till exempel inte heller förhållandet mellan försämringsförbudet och jakten. I motiven sägs bara rent allmänt att försämringsförbudet omfattar även betydande störningar som riktas mot arter. Det finns alltså risk för att till exempel jakt som reglerats på behörigt sätt under jakttider som fastställts genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet tolkas som sådan störning som avses i lagen. Jord- och skogsbruksutskottet bedömer det som att de gällande förfaranden som anknyter till försämringsförbudet i sig redan omfattar nästan alla de centrala åtgärder som i betydande grad kan försämrare naturvärdena. Det finns alltså all anledning att hävda att det allmänna försämringsförbudet enligt 64 a § är alltför allmänt hållet och onödigt omfattande.

Utgångspunkten måste vara att de markanvändningsformer som nämns i detaljmotiven till 65 b §, t.ex. avverkning som inte kräver anmälan om användning av skog, betraktas som smärre åtgärder och inte omfattas av tillämpningsområdet för förbudet mot försämring av Natura 2000-områden enligt 65 §. Om försämringsförbudet enligt nya 64 a § trots allt införs måste statens ersättningsskyldighet utsträckas till situationer där ett projekt förbjuds eller begränsas med stöd av den föreslagna paragrafen. Om till exempel skogsbruksåtgärder förhindras eller begränsas på grund av det allmänna försämringsförbudet och markägaren därför åsamkas sådan

olägenhet som avses i 53 § 1 mom. i naturvårdslagen ska full ersättning för olägenheten lämnas.

I områden som ligger utanför men i närheten av ett Naturaområde ska man också i fortsättningen kunna driva normal företags- och fritidsverksamhet. Myndighetssamarbetet måste möjliggöra all verksamhet som inte orsakar betydande försämring av de naturvärden som ligger till grund för beslutet att ta in området i nätverket Natura 2000. Om en åtgärd i närheten av ett Naturaområde förbjuds eller begränsas med

stöd av 64 a § ska markägaren utan undantag få full ersättning.

Avvikande mening

Vi anser följaktligen

att miljöutskottet bör stryka 64 a § ur lagförslaget, eftersom paragrafen i den föreslagna formen är alltför allmänt hållen och onödigt omfattande.

Helsingfors den 3 oktober 2014

Timo V. Korhonen /cent
Lasse Hautala /cent

Anne Kalmari /cent
Jari Leppä /cent

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

I propositionen föreslår regeringen ändringar av naturvårdslagen. Dessutom föreslås att det till lagen fogas bestämmelser genom vilka vissa skyddsområden (habitatdirektivet) i fortsättningen kan ombildas till särskilda bevarandeområden. Avsikten är också att med stöd av det s.k. försämringsförbudet effektivisera, stärka och utvidga skyddet av områden som hör till nätverket Natura 2000.

Lagstiftning om naturvård ställer redan i dag höga krav på samhället och företagsverksamheten. Vår utskottsgrupp menar att propositionen är förknippad med grundläggande problem som beror på Europeiska unionen. Det ändras inte heller genom den nu aktuella lagändringen. Det finns ett grundläggande systemfel i unionens rättspraxis i fråga om hur Finlands Natura-områden har utsetts och valts. De bedömningar, klassificeringar och förteckningar som avses i bilaga 3 (etapp 1) saknas helt.

Vi i utskottsgruppen förstår inte heller att regeringen skyddar eller försöker skydda nästan hela Finland genom att hänvisa till nätverket Natura 2000 och i synnerhet genom det allmänna försämringsförbudet. Bestämmelsen innebär enligt propositionen att man kan förbjuda vissa projekt om de anses försämma Naturanätverket och den lokala naturen. Vi menar att det självfallet inte alltid kan vara så. Vi i utskottsgruppen menar också i övrigt att Naturanätverket när det begav sig skapades av vissa krafter med föresatsen att socialisera de privata skogsägarnas skogar. Vi kan självklart inte godkänna heller detta. Tvärtom borde vårt land ha handlat helt annorlunda när det gäller anslutningen till såväl EU som Natura 2000. När Finland nu en gång medverkar i nätverket borde vi i linje med den etablerade rättspraxisen i unionen få till stånd uttömmande förteckningar över de aktuella områdena. Den nationella beredningen och verkställigheten av projektet håller alltså inte en godtagbar nivå.

För att åtgärda detta krävs en implementering av kriterierna för hur Natura 2000-områden utses och väljs, dvs. att kriterierna införs i den nationella lagstiftningen, och att Finland därefter handlar som unionens rättspraxis om uttömmande förteckningar kräver. Det förbud mot att skada naturen som avses i artikel 6.3 i habitatdirektivet har konfirmerats genom unionsdomstolens dom C-127/02. Därigenom går unionens rättspraxis före den nationella lagstiftningen. Den föreslagna bestämmelsen om försämringsförbud i 64 a § i naturvårdslagen är onödig.

Det nya 66 § 4 mom. i naturvårdslagen om att lägga över kostnaderna för att utse ersättande områden på den som genomför projektet leder till att denne tvingas att på egen bekostnad för hela landets del bedöma, klassificera och förteckna de direktivnaturtyper och de direktivarter enligt bilaga 3 etapp 1 som finns på projektområdet. Det vill säga sköta de uppgifter som miljöförvaltningen hittills försummat.

Vår utskottsgrupp och vår riksdagsgrupp vill dessutom påminna om att vi i landet redan har till exempel 37 nationalparker, varav åtta i den norra delen av landet. Vi har alltså redan en mycket god mångfald i naturen. I naturvårdslagen finns bara en förvaltningsmässig allmän bestämmelse om vad som utgör ett naturskyddsområde i Finland. Det har haft ytterst negativa rättsliga och andra konsekvenser för medborgarna. Vår utskottsgrupp menar vidare att det i Finland måste gå att vidareförädla mark bland annat för just skogsbruk (avverkning och skötsel av ekonomiskogar). Det är ytterligare en anledning till att vi inte kan godkänna propositionen. Genom propositionen tvingas dessutom den som genomför ett projekt eller en plan svara för de förteckningar av direktivnaturtyper som finns på projektområdet. Det beror på att miljöförvaltningen har försummat att göra upp dessa för vårt land. Finland har förlitat sig på skogsbruket i hundratals år. Skogsbruket utgör fortfarande en grundpelare för vår ekonomi. Sannfinländarnas ut-

skottsgrupp vill att detta ska synas i vår skogs- politik och i skogsbranscherna också i fortsätt- ning. Det är ännu ett skäl till att vi inte kan godkän- na den föreslagna utökningen av antalet natur- skyddsområden, särskilt inte områden som hän- förs till nätverket Natura 2000.

Det är utifrån propositionen i sig mycket svårt att förutse till exempel när något projekt på ett visst område ger upphov till s.k. förbjudna verk- ningar ("naturvärden ... får inte betydligt för- sämras"). Om också jakten, vilket verkar sanno- likt, hänförs till denna kategori (64 a §) kan vår utskottsgrupp inte ställa sig bakom förslaget. Vår utskottsgrupp menar också att den föreslag- na paragrafen (65 §) om bedömning av projekt och planer är problematisk med avseende på kra- vet på god förvaltning. I ett beslut av miljömi- nisteriet får enligt denna bestämmelse ändring inte sökas särskilt genom besvär. Likväl hör det

enligt grundlagen till rättsskyddet att var och en har rätt att söka ändring i ett myndighetsbeslut och att garantierna för god förvaltning tryggas genom lag.

Avslutningsvis vill Sannfinländarnas riks- dagsgrupp påminna om det faktum att regering- en genom ett flertal andra egna åtgärder redan försvagat förutsättningarna för jord- och skogs- bruk i vårt land. Bland dessa åtgärder kan vi nämna till exempel den höjda beskattningen av torv och skogsflis. Vår utskottsgrupp vill se ett slut på denna linje.

Avvikande mening

Vi anser följaktligen

att lagförslagen i regeringens proposi- tion bör förkastas.

Helsingfors den 3 oktober 2014

Lauri Heikkilä /saf
Reijo Hongisto /saf
Pirkko Mattila /saf