

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 september 2003 en proposition med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen (RP 76/2003 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska ge utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöminister Jan-Erik Enestam, kanslichef Sirkka Hautojärvi, regeringsråd Hannu Karjalainen och regeringssekreterare Heikki Korpelainen, miljöministeriet
- kanslichef Jarmo Vaittinen, miljödirektör Veikko Marttila, biträdande avdelningschef Pentti Lähteenoja och överinspektör Anna Rakemaa, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Mika Seppälä, justitieministeriet
- miljöchef Kari Pelkonen, Forststyrelsen

- professor Heikki Henttonen, Skogsforskningsinstitutet
- miljöchef Jouko Kostamo, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio
- direktör Markku Tornberg, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- vicehäradshövding Helena Älgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centraförbund rf
- verkställande direktör Matti Peltola, Maskinföretagarnas förbund rf
- skogsexpert Sini Harkki, Finlands naturskyddsförbund rf
- direktör Hannu Valtanen, Skogsindustrin rf
- ordförande Håkan Nystrand, METO - Skogsbranschens Experter rf
- forskare Sari Lajunen, Tekniska högskolan
- forstchef Harri Karjalainen, Finlands WWF.

Utskottet har dessutom tillställt jord- och skogsbruksministeriet och miljöministeriet ett brev den 5 december 2003, som ministerierna har svarat på genom ett brev av den 16 mars 2004.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en del brådskande ändringar i naturvårdslagen. För det första föreslås ändringar som beror på den nya grundlagen. Lagen föreslås vidare bli ändrad med anledning av anmärkningar från Europeiska gemenskapens kommission. Dessutom föreslås det att beslutan-

derätten i inlösningsfrågor förs över från statsrådets allmänna sammanträde till miljöministeriet. Befogenheten att bevilja undantag från omsättningsförbudet i anknytning till artskyddet flyttas från Finlands miljöcentral till de regiona-

la miljöcentralerna. Också villkoren för att inrätta naturskyddsområden ska ses över.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I propositionen ingår förslag till översyn av vissa bestämmelser i naturvårdslagen för att de ska motsvara förpliktelserna enligt habitatdirektivet på det sätt som kommissionen föreslagit. Det gäller skydd av parnings- och rastplatserna för vissa djurarter enligt bilaga IV(a) till habitatdirektivet (92/43/EEG) och förhållandet mellan bedömningen av miljökonsekvenser och den bedömning som gäller Natura 2000-områden. I anknytning till skyddet av parnings- och rastplatserna föreslås också att villkoren för att inrätta naturskyddsområden ska ses över.

Europeiska gemenskapens kommission har tillställt Finland en formell underrättelse (brev SG 2000 D/105521, den 28 juli 2000 och SG 2001 D/290132, den 24 juli 2001) i vilken kommissionen anser att Finland på ett bristfälligt sätt har verkställt habitatdirektivets art. 12.1 (d) genom att inta kriteriet "klart identifierbara", som inte ingår i direktivet. Därför föreslår regeringen att orden "klart identifierbara" slopas i 49 § 1 mom. Samtidigt begränsas straffbarheten i en överträdelse av förbudet i fråga om 58 §.

Skydd av parnings- och rastplatser

Av förslaget framgår att i fråga om de arter som ingår i bilagan till habitatdirektivet har skyddet av flygekorrarnas parnings- och rastplatser orsakat praktiska problem i situationer där flera parnings- och rastplatser ligger nära varandra på samma markägares ägor. Då kan det uppstå situationer där lagens förbud att skada eller förstöra dem förorsakar områdets ägare sådan förlust av ekonomisk nytta som det är motiverat att ersätta. Enligt förslaget bör markägaren därför i såda-

na situationer ha möjlighet att ansöka om att hans område inrättas till ett naturskyddsområde och att förutsättningar för inrättande av ett naturskyddsområde utifrån den föreslagna kompletteringen då tydligt skulle föreligga. Regeringen framhåller att oftast förutsätter skydd av ett område med flera parnings- och rastplatser inte att området blir helt fridlyst, utan att det i många fall till exempel är möjligt att i begränsad omfattning använda skogen i delar av området.

Enligt propositionen kan markägaren också ansöka om i lagens 25 § avsedd tidsbunden fridlysning av området. Också dessa överenskomelser kan inkludera ersättning. I fråga om flygekorren kan vid skydd av parnings- och rastplatserna också de metoder tillämpas som ingår i systemet med miljö stöd för hållbart skogsbruk enligt 19 § i lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (1094/1996).

Med hänvisning till det ovanstående konstaterar utskottet att även om markägaren erbjuds alternativ i de fall där det i fråga om en art i bilaga IV(a) till habitatdirektivet, nämligen flygekorren, ligger flera parnings- och rastplatser på samma markägares område i den utsträckning att det är motiverat att betala ersättning, skulle det förfarande som regeringen föreslår emellertid inte ge markägaren lagfäst rätt att kräva skydd av området. Om man inte lyckas nå fram till en överenskommelse med miljömyndigheten om skyddet och ersättningen skulle markägaren kunna kräva inlösning av området vid en inlösningsförrättning för att närmare bestämma ersättningarna. Det behövs emellertid också myndighetsbeslut om inlösningstillstånd förrän inlösningen kan sättas i gång.

Grundlagsutskottet har också i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 15/2003 rd)—RP 76/2003 rd) ansett att den föreslagna bestämmelsen tydligt avslöjar vilka luckor det finns i er-

sättningsbestämmelserna i naturvårdslagen. Lagens 53 § om statens ersättningsskyldighet täcker nämligen inte in de fall där villkoren i 10 § för att inrätta ett naturvårdsområde inte uppfylls men där ett förbud enligt 49 § i alla fall innebär avsevärd olägenhet för fastighetsägaren eller innehavaren av en särskild rätt. Det kan t.ex. vara fråga om avslag på ansökan om bygglov om flygekorrrars parnings- och rastplatser upptäcks på den tilltänkta byggplatsen.

Grundlagsutskottet har sett det som ett villkor för att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning att ersättningsbestämmelserna utsträcks till att omfatta allvarlig skada som förbudet i 49 § orsakar. Dessutom har utskottet upprepåt den åsikt som det förde fram redan när naturvårdslagen stiftades, nämligen att det bör utredas om ersättningsbestämmelserna kan generaliseras och förenklas så att staten har ersättningsskyldighet vid alla sådana förluster som bygger på naturvårdslagen och som orsakat ägaren allvarlig skada.

Komplettering av ersättningsbestämmelserna

Med hänvisning till det ovan anförda förutsätter utskottet att statens ersättningsskyldighet utsträcks till att omfatta skada som förbudet i 49 § 1 mom. orsakar. Om enhetliga bestämmelser samtidigt utfärdas för grunderna för ersättning och för förfarandet när ett naturskyddsområde inrättas för vilket ersättningsskyldigheten enligt den ikraftvarande naturskyddslagen gäller (i 24 § 3 mom. avsedda situationer) och för skydd av livsmiljöer och skydd av områden där det förekommer arter som kräver särskilt skydd, skulle ersättningsskyldighet inte uppkomma förrän ägaren har ansökt om tillstånd att få avvika från förbudet och ansökan har avslagits (53 § 1 mom.). Bestämmelserna om möjligheten till att avvika från förbudet ingår i 49 § 3 mom. Enligt 53 § 1 mom. kan förrättningen för att bestämma ersättningen inledas utan tillståndsansökan om det är uppenbart att förutsättningar för beviljande av tillstånd saknas. Med hänsyn till bestämmelserna om förutsättningarna för undantag anser utskottet att det ytterst sällan skulle bli aktu-

ellt att bevilja tillstånd för flygekorrrars parnings- och rastplatser. *Utskottet konstaterar därför att bestämmelserna bör verkställas så att man kan säkerställa att förrättningen för att bestämma ersättningen kan inledas utan tillståndsansökan.*

Enligt gällande 53 § 3 mom. är det främsta målet att en överenskommelse nås med den regionala miljöcentralen. I det sammanhanget kan parterna till exempel ingå ett avtal om att ett naturskyddsområde inrättas eller området blir fridlyst för viss tid (25 §). Utskottet menar att man i princip bör försöka nå frivilliga avtal (på samma sätt som i fråga om handel med naturvärden som beskrivs nedan), i vilka både naturvårdsaspekter och markägarens synpunkter beaktas så flexibelt som möjligt. *Om överenskommelse om skydd eller ersättningar inte nås bör markägaren dock ha möjlighet att anhängiggöra en ansökan om ersättning hos den behöriga lantmäteribyrån.*

Enligt en utredning till utskottet kan expeditionskostnaderna för ansökan om ersättning i vanliga fall beräknas vara cirka 1 000—4 000 euro per förrättning. Oftast ska kostnaderna betalas av staten men om det emellertid är uppenbart att ansökan är obefogad kan kostnaderna åläggas den markägare som anhållit om förrättningen. *Utskottet understryker att även om man anser att ersättningsskyldighet inte finns i fråga om den ersättningsförrättning som markägaren ansökt om, ska expeditionskostnaderna ersättas av staten om det inte kan anses att den som ställt kravet har varit helt medveten om att det är obefogat.*

Enligt en utredning till utskottet ökar de regionala miljöcentralernas arbete om ersättningarna bedöms från fall till fall. Detta bör beaktas när beslut om resurser för miljöcentralerna fattas. Expeditionskostnaderna, som tidigare nämnts i utlåtandet, medför utöver de egentliga kostnaderna dessutom ytterligare kostnader för skyddet. *Enligt utskottet måste adekvata förslagsanslag reserveras i statsbudgeten för dessa skydds- och myndighetsförfaranden när lagändringen genomförs.*

Med hänvisning till behovet av ett flexibelt förfarande anser utskottet att det är nödvändigt att ett avtal om ersättningen kan göras upp för viss tid i de fall man kan utgå ifrån att skyddsbehovet är temporärt. Detta kan komma i fråga i synnerhet då det gäller skydd av ett djur som flyttar sig från ett ställe till ett annat, som flygekorren. Härvid kan det också vara motiverat att fridlysa ett område för en bestämd tid med frivilliga överenskommelser. Efter den utsatta tiden bör situationen bedömas på nytt och då kan man vid behov komma överens om en permanent ersättning eller bestämma den vid en förrättning. I det pågående programmet för att säkra mångfalden i skogarna i södra Finland ingår många skyddsmetoder i vilka utgångspunkten är skydd för viss tid som genomförs på markägarens initiativ. Till exempel i Satakunta genomförs ett försök med naturvårdshandel där det är fråga om att markägaren ingår avtal med staten för 10 år.

I naturvårdshandeln upprätthåller eller utökar skogsägaren naturvärdena i sin skog och får ersättning från staten. Ägaren lägger ett anbud för skogscentralen beträffande ett objekt som han eller hon äger. Centralen bedömer anbudet och förhandlar med skogsägaren om ett avtal och storleken på arvodet. Objektet väljs utifrån markägarnas anbud. Avtalet ingås för 10 år och när avtalsperioden går ut fortsätter området att användas på det sätt som skogsägaren vill. Arvodet betalas ut på en gång i början av avtalsperioden.

Utskottet anser att naturvårdshandeln kan bli en fungerande basis också för skyddet av flygekorren i Finland. En fördel med naturvårdshandeln är att skyddet nu kan utgå från markägarna. Om modellen tillämpas kan markägarna sannolikt i större utsträckning engageras i naturskyddet. *Utskottet anser det nödvändigt att de bestämmelser som behövs för naturvårdshandelsförfarandet intas i lagen. Enligt en utredning till utskottet krävs tilläggsfinansiering för att modellen ska kunna tillämpas på skyddet av flygekorren. Enligt utskottet måste den finansiering som behövs anvisas för ändamålet.*

Specialfrågor som gäller myndighetsförfarandet, skyddet och ersättningarna

Utgångspunkten i propositionen är att skyddet enligt naturvårdslagen och ersättningarna till markägarna genomförs på initiativ av miljöförvaltningen. Ett undantag är det fall som beskrivs i motiveringen till 10 § i propositionen där flygekorren förekommer i en särskilt viktig livsmiljö enligt 10 § i skogslagen. I detta fall tillämpas miljöstödet för hållbart skogsbruk enligt 19 § i lagen om finansiering av hållbart skogsbruk. Då har skogsförvaltningen ansvar för att verkställa skogslagen. I detta sammanhang påpekar utskottet att de ekonomiska resurserna i statsbudgeten för systemet med miljöstöd för skogsbruket redan nu är otillräckliga. *För att skyddssystemet ska fungera är det nödvändigt att adekvata anslag beviljas för miljöstöd för skogsbruket.*

Utskottet konstaterar att frågor om skydd och ersättning i allmänhet blir aktuella för skogsägarna när de planerar eller inleder avverkning. Riksdagen behandlar regeringens proposition med förslag till lag om ändring av skogslagen (RP 73/2003 rd) som bl.a. gäller skogscentralens skyldighet att underrätta miljöcentralen om en sådan anmälan om användning av skog på flygekorrens parnings- eller rastplatser och som nämns i handlingar som skogscentralen har hand om. Enligt 14 § i skogslagen (1224/1998) ska anmälan om användning av skog göras minst 14 dagar och högst två år innan avverkningen inleds eller någon annan åtgärd vidtas, om inte skogscentralen på ansökan beviljar undantag från tidsfristen. Det framgår av 14 b § i förslaget till ändring av skogslagen att om en anmälan om användning av skog som lämnats till skogscentralen gäller en sådan parnings- eller rastplats för flygekorren som nämns i en handling som den regionala miljöcentralen tillställt skogscentralen ska skogscentralen omedelbart göra en anmälan om detta till den regionala miljöcentralen. Den regionala miljöcentralen är övervakningsmyndighet när det gäller naturvårdslagen. *Utskottet ser det som nödvändigt att förutsättningar skapas för klara myndighetsfunktioner för behandling av frågor som anknyter till skyddet av flygekorren så att de beslut som behövs*

behandlas snabbt. För att garantera en snabb behandling bör en tidsfrist ställas den regionala miljöcentralen; skyddsärenden bör behandlas omedelbart eller inom högst 30 dagar. I detta sammanhang påpekar utskottet att det redan nu förekommer ekonomiska förluster som förorsakas av att avverkningsgarna skjuts fram när myndighetsbesluten dröjer. Samtidigt framhåller utskottet att efter övergångsperioden övergår man 2006 inom skogsbeskattningen till en kapitalbeskattnings som gäller alla skattskyldiga. Om avverkningsgarna senareläggs i slutet av övergångsperioden kan detta leda till mycket stora ekonomiska förluster.

Att förstöra flygekorrens parnings- och rastplatser anses betyda att man faller träd som ekorn använder för att häcka, tillbringa dagen, vila, söka skydd eller lagra föda eller skydds- och näringsträd som ligger alldeles invid dessa träd. Om alla skogsförbindelser till parnings- och rastplatsen fördärras kan detta jämföras med att de förstörs. Åtgärder som leder till att parnings- och rastplatsen inte mera kan användas som bo är också att förstöra det. Att skada en parnings- och rastplats betyder att en åtgärd vidtas som väsentligt på kort eller lång sikt gör det svårare för flygekorren att leva och söka skydd på platsen.

Det bör avgöras från fall till fall hur gränsen för parnings- och rastplatsen dras upp och lämpliga förbindelser säkras i samband med avverkning. *Utskottet finner det dock nödvändigt att så enhetliga beslut som möjligt fattas då det gäller skyddet av flygekorrens parnings- och rastplatser för att garantera att skogsägarna behandlas på lika villkor.*

Utskottet påpekar att det i fråga om flygekorren tillsvidare inte finns vedertagen rättspraxis om skyddets omfattning. Jord- och skogsbruksministeriets flygekorrbetsgrupp föreslog i sin promemoria (työryhmämuistio MMM 2002:21) att vid förnygringsavverkningen ska en cirkel med en radie som motsvarar trädets genomsnittliga längd lämnas utanför avverkningsområdet. I områden där träden i genomsnitt är 20 meter långa leder rekommendationen till att en areal på cirka 12 ar ska skyddas. På motsvarande sätt är

den areal som ska skyddas cirka 20 ar om trädbeståndet är 25 meter. I de områden där det förekommer flygekorren är trädbeståndet i allmänhet i genomsnitt 20—25 meter när förnygringsavverkning görs. Det finns utredningar som visar att en flygekorre i genomsnitt har ungefär ett halvt dussin boträd; hanen har i genomsnitt några fler och honan färre. Det område som ska skyddas är således när man räknar ihop en flygekorrens alla boträd cirka 1 hektar om skyddsområdena inte ligger intill varandra. Utifrån dessa uppgifter kan man göra en grov bedömning av i vilken utsträckning flygekorren inskränker skogsbruket.

Då en privat skogsbrukslägenhet i de områden där flygekorren förekommer i genomsnitt är cirka 30 hektar betyder detta, om en flygekorrens alla boträd råkar finnas på en lägenhet (i praktiken har det också funnits fall där flera flygekorrens alla boträd råkar finnas på samma lägenhet), beräknat på ovan nämnda sätt, att skogsägaren förlorar cirka tre procent av avkastningen från skogen. Enligt en utredning till utskottet är en förlust på tre procent enligt tolkningar i rättslitteraturen inte så stor att den utgör en i 53 § 1 mom. naturvårdslagen avsedd betydelsefull olägenhet som ger fastighetsägaren rättighet till ersättning. Utskottet konstaterar att när proportionalitetsprincipen tillämpas för att bestämma ersättningen kan det leda till att ägaren till ett litet skogsområde får ersättning, fastän ersättningen inte skulle ha någon ekonomisk betydelse för honom, men en jordbruksföretagare för vilken skogsbruket är en viktig del av utkomsten blir utan ersättning. *Utskottet påpekar att samtidigt som avkastningen från en skog som ingår i ett skyddsområde beaktas bör man också ta hänsyn till de effekter skyddet de facto har på skogsägarens ekonomiska situation. Detta är fallet t.ex. när trädbeståndet i en stämplingspost inte kan utnyttjas ekonomiskt (i detta sammanhang hänvisar utskottet på nytt till effekterna av övergångsperioden för skogsbeskattningen som snart löper ut). I fall bestämmelser för ersättning för olägenhet för viss tid fogas till lagen blir frågan om en tröskel för ersättningen ännu mera komplicerad. På grundval av det ovanstående*

ende ser utskottet det som nödvändigt att man för ersättningsförfarandet bestämmer ett euro-belopp för olägenheten och om olägenheten överstiger detta belopp betalas ersättning. Utskottet anser dessutom att det är viktigt att förlusterna av avslag på ansökan om bygglov eller tillstånd till marktäkt ersätts.

Med hänvisning till det ovan anförda finner utskottet det nödvändigt att de förfaranden och

ersättningsgrunder som hänför sig till skyddet preciseras i lagen.

Utlåtande

Jordbruksutskottet anför

att miljöutskottet beaktar det som anförts ovan.

Helsingfors den 26 mars 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Sirkka-Liisa Anttila /cent
vordf. Harry Wallin /sd
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Pertti Hemmilä /saml
Matti Kauppila /vänst
Esko Kiviranta /cent
Esa Lahtela /sd
Minna Lintonen /sd

Eero Lämsä /cent
Reijo Paaianen /saml
Erkki Pulliainen /gröna
Pekka Vilkuna /cent
ers. Susanna Haapoja /cent
Jari Leppä /cent
Klaus Pentti /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.