

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen

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 grundlagsutskottet och jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat en lagmotion med förslag till lag om ändring av 49 och 53 § naturvårdslagen (LM 132/2003 rd — Jari Koskinen /saml m.fl.). Motionen remitterades till utskottet den 12 november 2003.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och jord- och skogsbruksutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (GrUU 15/2003 rd, JsUU 5/2004 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Hannu Karjalainen, miljöministeriet
- biträdande avdelningschef Pentti Lähteenoja, miljödirektör Veikko Marttila och överinspektör Jussi Laanikari, jord- och skogsbruksministeriet
- direktör Markku Tornberg, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Natura-ansvarig Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- justitieministeriet
- Skogscentralen Norra Österbotten.

Samband med andra handlingar

Propositionen hänför sig till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av skogslagen (RP 73/2003 rd). Miljöutskottet har lämnat utlåtande MiUU 25/2003 rd om den propositionen.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår en del ändringar i naturvårdslagen. Vissa av dem beror på grundlagen, andra är justeringar som grundar sig på anmärkningar från EG-kommissionen. Kommissionens

ändringskrav gäller skyddet av parnings- och rastplatserna för arter enligt bilaga IV (a) till habitatdirektivet samt bedömningen av miljökonsekvenser kontra bedömningen av Natura 2000-områden. I anknytning till skyddet av parnings-

och rastplatser föreslår regeringen också att villkoren för att inrätta naturskyddsområden ses över.

Beslutanderätten i inlösningsfrågor föreslås bli överförd från statsrådets allmänna sammanträde till miljöministeriet. I stället för Finlands miljöcentral ska de regionala miljöcentralerna ha rätt att bevilja undantag från omsättningsförbudet i anknytning till artskyddet.

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

Lagmotionen

Enligt de föreslagna bestämmelserna i lagmotion LM 132/2003 rd ger förslaget i propositionen inte markägarna tillräckligt goda villkor och är inte heller förenligt med grundlagen. Därför föreslås i lagmotionen att också artskyddet i 49 § ska omfattas av den i 53 § föreskrivna ersättningsskyldigheten för staten.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet lagförslaget vara behövt och angeläget. Utskottet tillstyrker följaktligen lagförslaget men med ändringarna nedan.

En av de viktigaste bestämmelserna i lagförslaget är 49 §, som föreslås bli ändrad på grund av anmärkningar från EG-kommissionen. Utskottet föreslår att i lagen tas in en bestämmelse om ersättning för betydelsefull olägenhet till följd av förbudet i 49 § och att straffbestämmelsen preciseras. Kommissionen påpekade i en officiell anmärkning i juli 2000 och 2001 att Finland har genomfört artikel 12.1 punkt d i habitatdirektivet bristfälligt genom att där införa kriteriet "klart identifierbara" trots att detta saknas i direktivet. Följaktligen föreslås det att orden "klart identifierbara" stryks i 49 § 1 mom. Samtidigt begränsas i 58 § straffbarheten för brott mot förbudet. Den 2 april 2004 meddelade kommissionen att den avser att vidta rättshandlingar mot Finland med anledning av arterna i bilaga IV (a) i habitatdirektivet. Talan kommer att gälla såväl lagstiftningen som verkställigheten av skyddet.

När det gäller arter i bilaga IV (a) framhåller regeringen att skyddet av flygekorrens par-

nings- och rastplatser orsakat praktiska problem när flera parnings- och rastplatser ligger nära varandra på samma markägares ägor. Då kan det hända att lagens förbud mot att försämra eller förstöra dem åsamkar områdets ägare sådan förlust av ekonomisk nytta som det är motiverat att ersätta. Därför anser regeringen att markägaren i sådana situationer bör ha möjlighet att ansöka om att området inrättas till ett naturskyddsområde och att förutsättningarna för inrättandet uppenbart skulle föreligga i och med den föreslagna kompletteringen i paragrafen. Enligt propositionen kan markägaren också med stöd av 25 § ansöka om tidsbegränsad fridlysning av området. Också ett avtal om tidsbegränsad fridlysning kan inkludera ersättning. Ett ytterligare alternativ för skyddet av flygekorrens parnings- och rastplatser är att utnyttja de instrument som ingår i systemet med miljöstöd för hållbart skogsbruk enligt 19 § i lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (1094/1996).

Jord- och skogsbruksutskottet påpekar i sitt utlåtande att även om markägarna fick flera alternativ, skulle det i propositionen föreslagna förfarandet inte ge dem lagfäst rätt att kräva skydd för sina områden. Också enligt grundlagsutskottets mening (GrUU 15/2003 rd) avslöjar bestämmelsen med all önskvärd tydlighet vilka luckor det finns i ersättningsbestämmelserna i naturvårdslagen.

Skyddet av flygekorre

Det finns inga tillförlitliga uppgifter om hur stor flygekorrstammen (pteromys volans) är och hur den kommer att utvecklas. Siffran 14 500—54 200 bygger på en flygekorrutredning från 2001 (Liitto-oravan biologia ja suojelu Suomesa, 2001). Arbetsgruppen konstaterar i rapporten att den inexacta bedömningen beror på att undersökningsmaterialet varit så litet och föreslår en långsiktig uppföljning genom metoder med bredare täckning.

År 2003 inleddes en brett upplagd treårig studie för att utreda hur stor och stabil flygekorrstammen är och för att följa populationen. Syftet med studien, som initierats av miljöministeriet, är att generera tillförlitliga uppgifter om stammens storlek. Till dags dato har inte mer än en tredjedel av flygekorrens utbredningsområde inventerats och därför är det omöjligt att komma med några slutliga siffror. Trots det kan man i detta skede anta att flygekorrstammen är större än man tidigare trott.

Oavsett stammens storlek är den avgörande faktorn för skyddsnivån för flygekorror trots allt att arten enligt bilaga IV (a) i habitatdirektivet är en djurart av gemenskapsintresse som kräver noggrant skydd. Skyddet av arter i bilaga IV (a) regleras i habitatdirektivets artikel 12, som kräver att medlemsstaterna inför förbud mot bl.a. att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser. Dessutom är flygekorren en i habitatdirektivets bilaga II förtecknad djurart av gemenskapsintresse vars bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses, dvs. att artens livsmiljöer skyddas genom Natura 2000.

Med hänvisning till det ovan sagda påpekar miljöutskottet att Finland måste fullfölja det på habitatdirektivet byggande skyddet av flygekorror oavsett hur stor populationen just nu är och oavsett om den är hotad eller inte. Efter EU:s utvidgning den 1 maj 2004 är Finland inte längre den enda medlemsstaten där det finns flygekorror. Kommissionen har redan beslutat väcka talan mot Finland i anknytning till skyddet av flygekorror. Om flygekorrstammen visar sig vara så stor och livskraftig att arten inte längre kan anses vara hotad bör en ny bedömning av lä-

get göras. En mindre strikt skyddsnivå förutsätter att bilaga IV (a) i habitatdirektivet och det formella initiativet till det i praktiken kan komma endast från kommissionen. Experter menar att ett förslag att se över bilagan eventuellt kan leda till en omvärdering av fridlysningen av inte bara en art utan av samtliga arter i bilagan. Allt tyder på att det räcker rätt länge att få till stånd en ändring. Därför föreslår utskottet att regeringen omedelbart vidtar åtgärder för en översyn av bilaga IV (a) i habitatdirektivet, om flygekorrstammen visar sig vara så stor och stabil att flygekorren inte längre kan anses vara en i bilagan förtecknad art av gemenskapsintresse som kräver noggrant skydd (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

Om populationen visar sig vara större än vad man tidigare bedömt, stiger också kostnaderna för skyddet. Jord- och skogsbruksministeriets flygekorrbetsgrupp sände i maj 2002 ut en förfrågan till skogscentralerna och de regionala miljöcentralerna. Resultaten tyder på att flygekorrrarna varje år har parnings- och rastplatser inom ca 600 områden för vilka anmälan om skog ska göras. Kostnaderna för skyddet av dessa områden beräknades uppgå till sammanlagt 900 000 euro per år. Det bör observeras att kalkylen är teoretisk av den anledningen att den ekonomiska förlusten för markägaren oftast inte är betydande, eftersom skogen trots allt i många fall kan användas. Det är exempelvis tillåtet att trots förekomsten av flygekorror avverka enskilda granar inom parnings- och rastplatser och deras närmaste omgivning. Gamla aspar är särskilt viktiga som boträd för flygekorror.

Miljöutskottet menar att kalkylen i utredningen bara är en version av vad det kostar att skydda flygekorren. Men den är ändå riktgivande vad kostnaderna beträffar. Även om de faktiska kostnaderna fördubblades behövs det trots allt en tilläggsfinansiering på några miljoner euro. Dessutom bör det beaktas att den nya ersättningsbestämmelsen skulle gälla alla arter i habitatdirektivets bilaga IV (a), inte enbart flygekorren.

På grundval av det ovan sagda föreslår miljöutskottet att regeringen avsätter behövliga extra

finansiella resurser för kostnaderna för skyddet av flygekorre, om stammen visar sig vara så stor att de tidigare kostnadskalkylerna inte längre håller streck.

Naturvårdslagens ersättningsbestämmelser

Fastighetsägaren har enligt den gällande lagen rätt att få full ersättning av staten, om han eller hon åsamkas betydelsefull olägenhet av ett beslut om förbud att ändra på naturtyper eller förbud mot att ändra på förekomstplatser för arter som kräver särskilt skydd. När olägenheten inte är betydelsefull betalas ingen ersättning. Frågan om när ersättningströskeln överskrids måste ses ur ett sammanhållet perspektiv och hänsyn tas till den sammanräknade olägenhet fastighetsägaren åsamkats av alla åtgärder som inte fått vidtas vid olika tidpunkter. Hur betydelsefull olägenheten är bedöms utifrån ägarandelen i området. Olägenheten blir mer betydelsefull om begränsningen gäller hela fastigheten eller en betydande del av den.

Vanligen gäller det för en fastighetsägare att anhålla om undantagslov för genomförande av ett planerat projekt innan han eller hon kan kräva ersättning på grundval av ett förbud mot att ändra en naturtyp eller förekomstplatsen för en art som kräver särskilt skydd. Om undantagslov beviljas uppkommer ingen förlust som skall ersättas. Om det är helt klart att undantagslov inte kan beviljas, behöver ett sådant över huvud taget inte sökas. Givetvis kommer ersättning inte i fråga om det planerade projektet är förbjudet i annan lagstiftning, exempelvis markanvändnings- och bygglagen eller vattenlagen.

Ett förbud att ändra en naturtyp träder i kraft när den regionala miljöcentralen har lagt fast gränserna för området och informerat om beslutet på behörigt sätt.

Enligt gällande lag ger förluster till följd av förbudet att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser för arter i habitatdirektivets bilaga IV (a) inte rätt till ersättning. Lo, björn, flygekorre, fjällräv, saimenvikare, vissa fladdermus-

arter, apollofjäril, cinnoberbagge och bred kärrtrollslända hör till de arter i bilagan som påträffas i Finland.

Inlösen betyder att man i föreskriven ordning förvärvar fast egendom för allmänt behov mot i lagen bestämd full ersättning. Inlösen kan användas inte bara för att förvärva fast egendom utan också för att varaktigt eller för viss tid begränsa rätten att nyttja fast egendom.

I ersättningssystemet i anknytning till genomförandet av naturskydd bestäms ersättningen vanligen vid en inlösningsförrättning enligt lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter. Om skyddet sker frivilligt, träffar parterna avtal om ersättningen. Inlösningsförrättningen är en fastighetsförrättning som utförs av en förrättningsingenjör och två gode män.

Två slag av ersättning kan komma i fråga: Inlösningsersättning (när staten vill lösa in egendom för naturskyddsändamål eller när markägaren yrkar på att ett naturskyddsprogram ska genomföras) och ersättning för men när rätten att nyttja fast egendom begränsas (förbud mot att ändra förekomstplatsen för en art som kräver särskilt skydd och förbud mot att ändra naturtyp).

Ägaren har rätt till full ersättning för ekonomiska förluster till följd av inlösen. Med ersättning för föremål avses ersättning för den egendom som går förlorad. Den innebär full ersättning enligt gängse pris för egendomen. Det gängse priset fastställs utifrån representativa jämförelseköp. Om den ersättning som beräknas enligt saluvärdeметoden inte motsvarar överlåtarens hela förlust, ska egendomen värderas enligt avkastningsvärdet (avkastningsvärdeметoden) eller enligt de omkostnader som lagts ned på egendomen (omkostnadsvärdeметoden). Ersättningen för men som betalas för partiell inlösen är avsedd som kompensation för men för användningen av återstoden av egendomen. I det fall att inlösen medför avbrott i utövande av yrke eller av annan orsak förlust, kostnader eller annan skada för ägaren till den egendom som blir inlöst, bestäms skadestånd.

Regleringens samband med skogslagen

För skogsägarna aktualiseras frågan om skydd och ersättning i regel när de planerar eller utför avverkningar. Riksdagen håller på att behandla en proposition med förslag till lag om ändring av skogslagen (RP 73/2003 rd). Där föreslår regeringen bl.a. att skogscentralen ska vara skyldig att informera den regionala miljöcentralen om sådana anmälningar om användning av skog som enligt skogscentralens papper gäller platser där flygekorror parar sig eller rastar. 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. I 14 b § i förslaget till ändring av skogslagen står det att om den anmälan om användning av skog som kommit in till skogscentralen gäller en sådan plats på vilken flygekorror förökar sig och rastar och som nämns i en handling som den regionala miljöcentralen tillställts skogscentralen, ska skogscentralen omedelbart göra en anmälan om detta till den regionala miljöcentralen. Den regionala miljöcentralen är den tillsynsmyndighet som kontrollerar att naturvårdslagen följs.

Miljöutskottet framhåller i sitt utlåtande om skogslagen att den föreslagna bestämmelsen är motiverad på grund av att skyddet av flygekorren inskränker nyttjanderätten utifrån den kunskap som vi har om förekomsten av flygekorror och detta i sin tur inverkar på den enskildes rättigheter och skyldigheter. Utskottet har erfarenhet att uppgifterna om flygekorrens parnings- och rastplatser ofta är bristfälliga, inte minst när det gäller ekonomiskog. Därmed kan bestämmelsen anses vara uppenbart nödvändig för uppkomsten av en samlad kunskapsbas.

Utskottet fäster i sitt utlåtande också uppmärksamheten på att lagförslaget avgränsar skogscentralens meddelandeskyldighet till att gälla enbart de uppgifter om parnings- och rastplatser som centralen fått av den regionala miljöcentralen. Skogscentralen ska omedelbart göra en anmälan utifrån handlingarna utan att kontrollera på platsen om uppgiften håller streck eller inte. Avgränsningen kan enligt utskottet mo-

tiveras med att informationen från miljöcentralen kan anses tillförlitlig. Det är särskilt viktigt att informationens riktighet verifieras, eftersom information som rent av visar sig vara bristfällig eller felaktig med hänsyn till det stränga skyddet får direkta rättsverkningar för markägare och innehavare av avverkningsrätt. Miljöutskottet hyser vissa farhågor för att den rättsliga och den kunskapsmässiga osäkerheten kring skyddet av flygekorren i vissa situationer kan innebära en negativ utveckling med tanke på skyddet. Därför är det ytterst viktigt med en optimal öppenhet och ett smidigt och snabbt myndighetsagerande.

Det måste skapas klara myndighetsfunktioner för behandlingen av frågor med anknytning till skyddet av flygekorren för att besluten ska kunna fattas snabbt, menar utskottet. Den regionala miljöcentralen bör åläggas en tidsfrist för behandlingen. Det är tänkt att miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet ska gå ut med gemensamma anvisningar för procedurerna mellan de regionala miljöcentralerna och skogscentralerna.

Utskottet menar att en lämplig tidsfrist för behandlingen bör inkluderas i anvisningarna. Tidsfristen bör enligt utskottets mening normalt vara 30 dagar men av särskilda skäl kunna förlängas till högst 60 dagar. Samtidigt vill utskottet påpeka att inkluderingen av tidsfristen i anvisningarna och den förpliktelse detta medför ökar de administrativa kostnaderna för de regionala miljöcentralerna. Men trots allt gäller det att utnyttja de administrativa resurserna så effektivt som möjligt, exempelvis genom köp av expertis från skogscentralerna.

En jämlik behandling av skogsägarna kräver att besluten om skydd av flygekorrens parnings- och rastplatser likriktas i görligaste mån, understryker utskottet. Även om frågan var gränserna för parnings- och rastplatserna ska dras och hur förbindelserna till avverkningsplatserna lämpligen ska ordnas avgörs från fall till fall, borgar adekvata gemensamma anvisningar för likabehandling (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

Det i naturvårdslagen föreskrivna skyddet och den ersättning som betalas till markägaren för

det verkställs av miljöförvaltningen. Det finns ett undantag som regeringen påpekar i motiven till den föreslagna 10 §, nämligen när flygekorren förekommer i en särskilt viktig livsmiljö enligt 10 § i skogslagen. Då blir det aktuellt med miljöstöd för hållbart skogsbruk enligt 19 § i lagen om finansiering av hållbart skogsbruk och i det fallet är det skogsförvaltningen som har ansvaret för att skogslagen fullföljs. Här vill utskottet påpeka att de finansiella resurserna i statsbudgeten för miljöstöd för skogsbruket är för knappt tilltagna redan nu. Adekvata anslag för miljöstöd för skogsbruket är ett måste för att skyddssystemet ska fungera.

Naturvårdeshandel

Naturvårdeshandel hör till de instrument med vilka programmet för att säkra mångfalden i de sydfinska skogarna ska genomföras. Ett försök med sådan handel pågår just nu i Satakunta. I naturvårdeshandeln 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 arvudet. 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. Arvudet betalas ut på en gång i början av avtalsperioden.

Miljöutskottet menar att naturvårdeshandel kan vara ett sätt att skydda flygekorren. Den kan hjälpa att få i gång det markägarinitierade skyddet och engagera markägarna i naturskyddet. Men än så länge sker naturhandel bara på försöksbasis och för att den ska kunna utvecklas måste erfarenheterna sammanställas och behovet av en eventuell tilläggsreglering utredas. Finansieringen av försöket har inte heller lagts upp med hänsyn till att det eventuellt kunde tillämpas på skyddet av flygekorrens parnings- och rastplatser. Det finns all anledning att tillåta detta, menar utskottet och uppmanar regeringen att börja bereda den behövliga tilläggsregleringen

och anvisa de pengar som behövs. Det sparar på statens utgifter när inga expeditionskostnader uppstår om skyddet genomförs med hjälp av naturvårdeshandel i stället för med hjälp av inlösningslagens verktygsuppsättning (*Utskottets förslag till uttalande 4*).

Adekvat finansiering

De många osäkerhetsfaktorer som lyfts fram ovan gör att det är svårt att bedöma hur mycket skyddet av flygekorren kommer att kosta. Sammanfattningsvis kan man säga att kalkylerna över behövlig tilläggsfinansiering först och främst bör bygga på att ersättningarna kan bli större, om flygekorrstammen visar sig vara talrikare än vad som tidigare bedömts. I anknytning här till måste miljöstödet till skogsbruket få större anslag för att skyddssystemet ska fungera. Ersättningarna är en kostnadsdrivande faktor, expeditionskostnaderna en annan. Dessutom ökar de regionala miljöcentralernas administrativa kostnader av att en tidsfrist skrivs in i anvisningarna till de myndigheter som behandlar frågor med anknytning till flygekorrskyddet och därmed åläggs en handlingsskyldighet. Tilläggsanslag för det administrativa arbetet bör enligt utskottets mening absolut avsättas redan i årets andra tilläggsbudget och att regeringen framöver ser till att det i de årliga budgetarna finns ett adekvat anslag för dessa kostnader (*Utskottets förslag till uttalande 3*).

Detaljmotivering

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet kräver i sitt utlåtande (GrUU 15/2003 rd) att ersättningsbestämmelserna ska utsträckas till att omfatta betydande olägenhet som förbudet i 49 § orsakar. Grundlagsutskottet påpekar att lagens 53 § om statens ersättningskyldighet inte täcker in de fall där villkoren i 10 § för att inrätta ett naturskyddsområde 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.

Det faktum att situationer av detta slag faller utanför statens ersättningsskyldighet är, i ljuset av erfarenheterna av den roll som inte minst EG:s direktiv om artskydd kommit att spela efter det att naturvårdslagen stiftades, enligt utskottet en omständighet som gör att de allmänna villkoren för att kunna begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna inte uppfylls i detta fall. Därför anser grundlagsutskottet det som ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning att ersättningsbestämmelserna utsträcks till att omfatta betydelsefull olägenhet som förbudet i 49 § orsakar. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår miljöutskottet följande ändringar i lagförslaget.

Kompletterad ersättningsbestämmelse

Miljövårdslagens ersättningsbestämmelse föreslås bli utsträckt till att omfatta betydelsefull olägenhet som förbudet i 49 § 1 mom. förorsakar. Genom ändringen integreras lagens ersättningssystem samtidigt som de av grundlagsutskottet påtalade luckorna elimineras. Ändringen gäller bara de exceptionella fall där tröskeln för betydelsefull olägenhet överskrids. Parnings- och rastplatserna enligt naturvårdslagens 49 § 1 mom. är vanligen rätt små och följaktligen ger förbudet att förstöra och försämma dem inte upphov till betydelsefull olägenhet. Ändringen får därför inga konsekvenser i sådana fall.

Samma ersättningsgrunder och förfarande ska gälla som för de kategorier som för närvarande omfattas av statens ersättningsskyldighet, nämligen inrättande av naturskyddsområden (i de fall som avses i 24 § 3 mom.), skydd av naturtyper och skydd av platser där arter som kräver särskilt skydd förekommer. Utskottet föreslår att bestämmelsen om ersättningsskyldighet ska ingå i 53 § 1 mom. Enligt bestämmelsen uppkommer ersättningsskyldighet inte förrän ägaren har ansökt om tillstånd att få avvika från förbudet och ansökan har avslagits. I 49 § 3 mom. föreskrivs

när denna regel inte gäller. Om det är uppenbart att förutsättningar för beviljande av tillstånd saknas, kan förrättningen för att bestämma ersättningen inledas utan tillståndsansökan. När det gäller förbudet i 49 § skulle detta undantag utgöra huvudregel, eftersom kriterierna för undantag i artikel 16.1 i direktivet är så stränga att de ytterst sällan uppfylls.

Enligt 3 mom. är den primära ambitionen att överenskommelse ska kunna nås med den regionala miljöcentralen. Överenskommelsen kan exempelvis gälla att inrätta ett naturskyddsområde inom området eller att fridlysa ett område för viss tid. De två saker som sannolikt ingår i överenskommelsen är hur skyddet genomförs och vilken ersättning är. Om enighet inte nås om skyddet eller ersättningen, kan markägaren för att få ersättningen fastställd göra en ansökan hos den behöriga lantmäteribyrån. I normala fall kan man räkna med expeditonskostnader på 1 000—4 000 euro per förrättning. Vanligen är det staten som får stå för kostnaderna. Expeditonsavgiften bestäms därmed enligt samma principer som med stöd av inlösningslagens 81 § gäller för kostnaderna för en särskild förrättning som avses i 71 § och 72 § 3 mom. i den lagen. Expeditonsavgifterna betalas alltså av statens medel också i det fall att ingen skyldighet att betala ersättning anses föreligga när markägaren ansökt om förordnande om ersättningsförrättning, förutsatt att yrkandet inte uppenbart saknar grund.

Att från fall till fall ta ställning till ersättningsarna ökar de regionala miljöcentralernas arbetsbörda, ett faktum som bör vägas in i tilldelningen av resurser till centralerna. Expeditonskostnaderna gör att kostnaderna för genomförandet av skyddet blir högre. Parnings- och rastplatserna är trots allt så små att de egentliga ersättningskostnaderna knappast blir särskilt stora.

Den som utför förrättningen ska på tjänstens vägnar avgöra om ersättningsskyldighet föreligger. Det räcker inte med att olägenheten är betydelsefull utan här är det viktigt att olägenheten uttryckligen förorsakas av förbudet i 49 § 1 mom. Ersättningsskyldighet uppstår däremot inte om det projekt eller den åtgärd ansökan gäller annars hade gått om intet. Denna fråga

måste ställas från fall till fall, nästan på samma sätt som när det gäller ersättningsskyldigheten för det i 47 § 2 mom. föreskrivna skyddet av platser där arter som kräver särskilt skydd förekommer. Det går nämligen inte heller i det senare fallet att bindande ange vilka åtgärder som är tillåtna och vilka förbjudna trots avgränsningen av det skyddade området. Såväl markägaren som den regionala miljöcentralen kan söka ändring i beslut om ersättningsskyldighet och ersättningsbelopp hos jorddomstolen och vidare hos högsta domstolen.

Dessutom kompletteras 53 § med ett nytt 4 mom., som tillåter att man vid förrättningen bestämmer att den i 1 mom. avsedda ersättningen ska utgå för viss tid. Bestämmelsen är avsedd för situationer där man starkt kan misstänka att den betydelsefulla olägenheten av skyddet är temporär. Detta kan bli aktuellt för arter enligt bilaga IV (a) vilkas parnings- och rastplatser inte nödvändigtvis är permanenta. Också då är den bästa utvägen att fridlysa området för viss tid genom frivillig överenskommelse. Den nya bestämmelsen om tidsbegränsad ersättning är avsedd för fall då överenskommelse inte kan nås. Om bestämmelsen inte fanns skulle staten vara tvungen att betala ersättning för ett i allt trots att det är helt uppenbart att olägenheten är temporär. I bestämmelsen föreskrivs att en tidsbegränsad ersättning kan fastställas för högst tio år. Tiden beror på vilken art som ska skyddas och kan följaktligen vara kortare. Om olägenheten fortsätter efter att tiden har löpt ut ska den i regel betraktas som bestående. Detta är en undantagsregel avsedd för fall när det är uppenbart att såväl förbudet (parnings- och rastplatsen) som olägenheten till följd av förbudet (förhindrad åtgärd) är temporära. Bestämmelsen bör tolkas så att en åtgärd eller ett projekt som inte kan genomföras på grund av förbudet får genomföras senare trots dröjsmålet. Om detta inte är möjligt betalas ersättning enligt huvudregeln.

På grund av det nya 4 mom. måste hänvisningen i 3 mom. ändras och nuvarande 4 och 5 mom. bli 5 och 6 mom.

Euroangivet tak för olägenheten

Jord- och skogsbruksutskottet efterlyser i sitt utlåtande ett eurobelopp för olägenheten. Om olägenheten överstiger detta belopp betalas ersättning. Utskottet motiverar sitt förslag med att i och med att proportionalitetsprincipen tillämpas för att bestämma ersättning, kan det leda till att exempelvis ägaren till ett litet skogsområde får ersättning trots att det inte påverkar hans eller hennes ekonomi, medan en jordbruksföretagare med produktionen starkt inriktad på skogsbruk blir utan ersättning även om det handlar om hans eller hennes försörjning.

Det går emellertid inte att i lagen sätta ett i euro angivet tak för när ersättning betalas för olägenhet förorsakad av skyddet av flygekorrar. Naturvårdslagens 53 § om ersättningar grundar sig nämligen på inlösningslagen, som föreskriver att bedömningen enligt naturvårdslagen och andra lagar av hur stor olägenheten är sker från fall till fall i samband med inlösningsförrättningen.

Naturvårdslagens 53 § bygger på att myndigheten alltid ska försöka nå överenskommelse om ersättningen innan en förrättning enligt inlösningslagen inleds. Då är det enligt miljöutskottets mening självklart att frågan om när tröskeln för ersättning överskrids aktualiseras på ett eller annat sätt. De regionala miljöcentralerna bör också för denna tröskels vidkommande gå in för en så enhetlig ersättningspraxis som möjligt. Utskottet menar att resultatstyrningen av miljöcentralerna bör inbegripa anvisningar för var taket ska läggas med hänsyn till att själva tolkningen av lagen sker vid inlösningsförrättningen, i jorddomstolen och i sista hand i högsta domstolen.

Europeiska gemenskapens specialregler för artskydd

Med anledning av kommissionens krav i ett övervakningsförfarande föreslås det i propositionen att naturvårdslagens 49 och 65 § ska ändras. Regeringen föreslår att 49 § 1 mom. omformuleras för att motsvara artikel 12 i habitatdirektivet. Detta sker genom att orden "klart identifierbara" stryks i definitionen på parnings- och

rastplatser. Förslaget är välmotiverat, menar utskottet och påpekar att också högsta förvaltningsdomstolen i sitt s.k. Konikalliobeslut ansett att tilläggsriteriet i den gällande lagen inte är förenligt med direktivet.

Det är ofta ytterst svårt att få syn på och känna igen parnings- och rastplatser. Naturvårdslagens 58 § 2 mom. föreskriver straff för gärningar som begås avsiktligt eller av oaktsamhet. Straffbestämmelsen har delvis fått sitt nuvarande innehåll på grund av att 49 § innehållit kriteriet "klart identifierbara". När detta kriterium nu stryks är det helt på sin plats att höja tröskeln för straffbarhet på förslaget sätt, dvs. genom att komplettera paragrafen med ett nytt 3 mom. om att det krävs uppsåtlighet eller grov oaktsamhet i stället för oaktsamhet för att brott mot ett i 49 § 1 mom. avsett förbud gällande parnings- och rastplatser ska vara straffbart.

Straffbestämmelsen

Utskottet föreslår att 58 § 2 mom. ändras genom att gärningsbeskrivningen kompletteras med agerande utan laglig rätt. Tillägget behövs för att den regionala miljöcentralen enligt 49 § 3 mom. kan ge tillstånd att avvika från förstörings- och försämringsförbudet. Även om det är ytterst svårt att uppfylla kriterierna för undantagslov, undanröjer tillståndet förbudet. Det innebär att förbudet att utrota och försvaga en art inte längre saknar laglig grund.

Utskottet har också fäst sig vid att tillräknandet i det föreslagna 2 mom. är samma som för naturskyddsbrott i strafflagens 48 kap. 5 §. Regeringen kommenterar inte i propositionen hur det föreslagna 2 mom. förhåller sig till strafflagens naturskyddsbrott. Den föreslagna bestämmelsen refererar dock klart och tydligt till 1 mom. och följaktligen ska passusen om att bestämmelsen är subsidiär förstås så att den också gäller förseelser enligt 2 mom. Det betyder att den som grovt bryter mot ett förstörelse- och försämringsförbud enligt 49 § kan bli dömd för naturskyddsbrott enligt strafflagens 48 kap. 5 §. Exempel på en sådan gärning är när gärningsmannen med stor målmedvetenhet eller aktivitet

går in för att medvetet utrota en art eller när gärningssättet annars pekar på uppsåt eller grovhet.

Statens inlösningsrätt

Regeringen föreslår i 52 § 2 mom. ett tillägg om att nätverket Natura 2000 i fråga om inlösningsförfarande ska jämföras med naturskyddsprogram som statsrådet godkänt och att beslut om inlösningsstillstånd därmed kan fattas av miljöministeriet i stället för statsrådet, om det är fråga om ett område som ingår i eller enligt ett laggilt förslag av statsrådet hör till ett område som enligt miljövårdslagen avses ingå i Natura 2000 eller om nyttjanderätten till ett sådant område. Miljöutskottet föreslår att formuleringen förtydligas i enlighet med det som grundlagsutskottet sagt om saken (GrUU 68/2002 rd) när lagförslaget går in för behandling.

Enligt propositionsmotiven är det med tanke på rättsskyddet för markägarna inte nödvändigt att på nytt föra ärendet till statsrådets allmänna sammanträde, eftersom ett beslut av miljöministeriet alltid kan prövas av högsta förvaltningsdomstolen, något som också gäller beslut av statsrådets allmänna sammanträde. Eftersom det är Europeiska gemenskapens kommission som slutligt antar Natura 2000, menar utskottet att det inte lönar sig att börja lösa in Natura 2000-områdena förrän kommissionens beslut om områdena vunnit laga kraft.

Bestämmelsen om bedömning av projekt och planer

Kommissionens krav i ett övervakningsförfarande är också anledningen till propositionens förslag om ändring av 65 §. Ändringen går ut på att hänvisningen till lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning stryks och i slutet av 1 mom. läggs till en mening om att en i lagrummet avsedd bedömning också kan utföras som en del av det bedömningsförfarande som avses i 2 kap. i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning. Slutsatserna från bedömningen blir därmed bindande för beslutsfattande på det sätt artikel 6.3 i habitatdirektivet och lagens 66 § 1 mom. avser. Den föreslagna ändringen är enligt

utskottets mening teknisk men motiverad med hänsyn till att kommissionen har väckt talan i saken mot Finland.

Lagmotionen

Miljöutskottet föreslår att 53 § ändras genom tillägg av en bestämmelse om ersättning för betydelsefull olägenhet förorsakad av förbud enligt 49 §. Av denna anledning föreslår utskottet att lagmotionen förkastas.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att lagmotion LM 132/2003 rd förkastas och

att fyra uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av naturvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i naturvårdslagen av den 20 december 1996 (1096/1996) 56 § 2 mom.,
ändras 10 § 2 mom., 39 § 3 mom., 40 § 1 mom., 44 § 3 mom., 49 § 1 och 4 mom., 52 § 2 mom., 53 § 1 och 3 mom. 56 § 1 mom. och 65 § 1 mom., av dessa lagrum 44 § 3 mom. sådant det lyder i lag 492/1997 samt 53 § 3 mom. och 65 § 1 mom. sådana de lyder i lag 371/1999 samt
fogas till 53 §, sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 371/1999, ett nytt 4 mom., varvid nuvarande 4 och 5 mom. blir 5 och 6 mom., och till 58 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 492/1997, ett nytt 3 mom. som följer:

10, 39, 40, 44, 49 och 52 §
(Som i RP)

53 § (Ny)

Statens ersättningsskyldighet

Om ett beslut som har fattats med stöd av 29 eller 47 § eller ett i 49 § 1 mom. föreskrivet förbud åsamkar fastighetsägaren eller innehavaren av en särskild rättighet betydelsefull olägenhet, har han rätt att av staten få full ersättning därför. Ersättningsskyldighet uppkommer inte förrän ägaren med stöd av 31 §, (utesl.) 48 § 2 mom. eller 49 § 3 mom. har ansökt om tillstånd att få avvika från förbudet och ansökan har avslagits. Om det är uppenbart att förutsättningar för beviljande av tillstånd saknas kan förrättningen för att

bestämma ersättningen inledas utan tillståndsansökan.

Om överenskommelse inte har kunnat nås om ersättning eller andra alternativa sätt att genomföra skyddet, kan en ansökan om förrättning för att fastställa de ersättningar som avses i 1, (utesl.) 2 och 5 mom. göras hos den behöriga lantmäteribyrån. När ersättningen fastställs skall lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter iakttas. På ersättning för inskränkningar i rätten att nyttja ett område skall betalas ränta enligt 95 § 1 mom. i nämnda lag från den dag då områdets ägare hos lantmäteribyrån har ansökt om förordnande om ersättningsförrättning.

Om det inte går att på förhand på ett tillförlitligt sätt bedöma om den betydelsefulla olägenheten ett förbud enligt 49 § 1 mom. förorsakar kommer att vara bestående, kan ersättningen, beroende på art, fastställas för högst tio år. Därefter skall ersättningen fastställas för bestående olägenhet, om det är sannolikt att en förökning- eller rastplats är permanent. (Nytt 4 mom.)

56 §
(Som i RP)

58 §

Straff

— — — — —
För naturskyddsförseelse döms också den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet utan laglig rätt förstör eller försämrar platser där individer av de djurarter som nämns i bilaga IV (a) till habitatdirektivet förökar sig och rastar.

65 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att regeringen omedelbart vidtar åtgärder för att bilaga IV (a) i habitatdirektivet ses över om det visar sig att flygekorrbeståndet är så stort och stabilt att det inte längre kan klassificeras som en viktig art enligt bilaga IV (a) som kräver noggrant skydd.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att myndigheterna får tydliga anvisningar om hanteringen av frågor som gäller skyddet av flygekorror och att de nödvändiga myndighetsbesluten fattas skyndsamt och med hänsyn till att skogsägarna bemöts lika och att skyddet av flygekorror ordnas på behörigt sätt.
3. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att de tilläggsutgifter i jämförelse med propositionen som staten åsamkas till följd av att naturvårdslagens 53 § 1 mom. ändras och myndigheterna åläggs att vara snabba i frågor med anknytning till skyddet av flygekorror beaktas på behörigt sätt i statsbudgeten.
4. Riksdagen förutsätter att regeringen utgående från försöket med naturvärdeshandel i förekommande fall bereder lagstiftning som tillåter att också naturvärdeshandel används för att genomföra skyddet av de djur- och växtarter som nämns i bilaga IV (a) till habitatdirektivet.

MiUB 6/2004 rd — RP 76/2003 rd

Helsingfors den 22 april 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Satu Hassi /gröna
medl. Susanna Haapoja /cent
Hanna-Leena Hemming /saml
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /cent (delvis)
Antti Kaikkonen /cent (delvis)
Inkeri Kerola /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Mikaela Nylander /sv
Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Säde Tahvanainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml
Pia Viitanen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.