

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 25/2003 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av skogslagen

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 september 2003 en proposition med förslag till lag om ändring av skogslagen (RP 73/2003 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande i saken till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förstråd Jouko Paloniemi, jord- och skogsbruksministeriet
- regeringsråd Hannu Karjalainen och överinspektör Heikki Korpelainen, miljöministeriet
- skogsvårdschef Pauli Wallenius, Forststyrelsen

- myndighetschef Pentti Erjala, Norra Karelens skogscentral
- vice skogsdirektör Timo Nyrhinen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- generalsekreterare Jouni Nissinen, Luonto-Liitto ry
- skogsexpert Sini Harkki, Finlands naturskyddsförbund rf
- forskare Tero Laakso, Joensuu universitet.

Utskottet har dessutom fått utlåtande från Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf med de regionala skogsägarförbundens syn samt skriftliga utlåtanden från justitieministeriet och Skogsindustri rf.

PROPOSITIONEN

I skogslagen föreslås en ny bestämmelse för att åtgärda problemen i informationsgången mellan skogs- och miljömyndigheterna. Den förpliktar skogscentralen att omedelbart underrätta den regionala miljöcentralen, markägaren och den representant för markägaren och den innehavare av avverkningsrätten som centralen känner till om en anmälan om användning av skog när anmälan gäller en plats där flygekorror förökar sig och rastar och platsen har nämnts i en handling

som den regionala miljöcentralen har tillställt skogscentralen.

Vidare ska lagen kompletteras med en bestämmelse som avser att förbättra rättsskyddet för markägaren och innehavaren av avverkningsrätten. De ska kunna få förhandsbesked om tillämpning av 10 § i skogslagen, dvs. om att det i den skog som anmälan om användning gäller finns en livsmiljö som är särskilt viktig med tanke på skogarnas mångfald.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft i början av 2004.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Föreslagna 14 b § har samband med att kommissionen i ett överträdelseförfarande beträffande flygekorren har påpekat behovet att ändra skogslagen och naturvårdslagen. Riksdagen behandlar för närvarande också en proposition med förslag till lag om ändring av naturvårdslagen. Föreslagna 14 c § avser att förbättra rättsskyddet för markägaren och den som innehar avverkningsrätt.

Den första samlade utvärderingen av hotade organismarter i Finland gjordes 1985 i ett betänkande från kommissionen för skydd av hotade växter och djur (KB 1985:43). Flygekorren ansågs vara en art på tillbakagång. En uppföljningskommission till denna kommission ansåg i sitt betänkande från 1991 (KB 1991:30) att arten fortfarande hörde till de hänsynskrävande arterna på tillbakagång. Den andra uppföljningsgruppen för hotade djur och växter lämnade 2000 ett betänkande där den placerade flygekorren i kategorin hotade arter. I en utredning som uteslutande gäller flygekorror (Liito-oravan biologia ja suojelu Suomessa, 2001) konstaterades det att uppskattningen av den totala flygekorrrastammen, 14 500—54 200, var osäker på grund av att materialet var så litet och redan då föreslogs det en långtidsuppföljning med mera heltäckande metoder.

Miljöministeriet har i år inlett ett treårigt projekt för att utreda hur stor flygekorrrastammen i Finland är och hur uppföljningen av den lämpligen bör ordnas. Utredningen har ett brett upplägg och ska förhoppningsvis ge en tillförlitlig uppskattning om beståndets storlek. Tills nu har bara en knapp tredjedel av flygekorrens utbredningsområde inventerats och därför är det ännu inte möjligt att förutse det slutliga talet. Men på detta stadium kan man ändå anta att flygekorrbeståndet är större än man trott. Miljöutskottet an-

ser att utredningen är mycket viktig och påskynar den om metoden tillåter det.

Oberoende av beståndets storlek är det absolut centralt för skyddet av flygekorren att arten enligt bilaga IV (a) i habitatdirektivet är av gemenskapsintresse som kräver noggrant skydd. Artikel 12 i habitatdirektivet gäller skydd av arter enligt bilaga IV (a). Artikeln föreskriver om förbud bland annat mot att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser. Dessutom är flygekorren enligt bilaga II till habitatdirektivet en djurart av gemenskapsintresse vars bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses. Artens livsmiljöer skyddas med andra ord med hjälp av nätverket Natura 2000.

Miljöutskottet hänvisar till det ovan sagda och påpekar att Finland måste skydda flygekorren enligt habitatdirektivet oberoende av hur stort artbeståndet just nu är och om det är hotat eller inte. Det aktuella lagförslaget måste därför godkännas så fort som möjligt, eftersom kommissionen redan har inlett ett överträdelseförfarande mot Finland beträffande skyddet av flygekorren. När den pågående flygekorrrutredningen är klar bör situationen bedömas på nytt, om utredningen visar att flygekorrbeståndet är så rikligt och stabilt att arten inte längre kan anses hotad. För att skyddet ska kunna luckras upp krävs det i den situationen att bilaga IV (a) till habitatdirektivet ses över, vilket endast kommissionen i praktiken formellt kan ta initiativ till. Ett förslag om översyn av bilagan kan enligt sakkunnigbedömningar också leda till att hotet mot alla arter i bilagan och inte bara en bedöms på nytt. En ändring kan därför antas dra rätt långt ut på tiden. Utskottet konstaterar därför

att regeringen omedelbart bör vidta åtgärder för en översyn av bilaga IV (a) till habitatdirektivet, om den pågående utredningen visar att flygekorrbeståndet är

så rikligt och stabilt att arten inte längre kan räknas till de hotade arterna i bilagan.

Detaljmotivering

1. Anmälan om flygekorrar

I 14 b § föreslås ett lagfäst anmälningsförfarande för skogscentralen. Enligt bestämmelsen ska skogscentralen omedelbart göra en anmälan till den regionala miljöcentralen, markägaren och den representant för markägaren som centralen känner till samt innehavaren av avverkningsrätten om att 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.

Kommissionens överträdelseförfarande som bland annat tar upp behovet av närmare samarbete mellan skogs- och miljömyndigheterna är orsaken till att det tas in en bestämmelse om anmäningsskyldighet i lagen. Miljöutskottet anser att samarbetet mellan myndigheterna gott kunde förbättras utan någon bestämmelse i lag. Den föreslagna bestämmelsen är ändå motiverad på grund av att skyddet av flygekorren inskränker nyttjanderätten utifrån den kunskap som vi har om förekomsten av flygekorrar. Detta inverkar i sin tur på den enskildes rättigheter och skyldigheter och motiverar därmed en bestämmelse på lagnivå. Utskottet har erfarit att uppgifterna om flygekorrens parnings- och rastplatser ofta är bristfälliga, inte minst när det gäller ekonomiskogar. Det handlar i många fall om uppgifter som skogscentralerna har inhämtat i samband med skogsplanering och kartläggning av särskilt viktiga livsmiljöer enligt 10 § i skogslagen. Därmed kan bestämmelsen anses vara uppenbart nödvändig för uppkomsten av en samlad kunskapsbas.

Miljöutskottet uppmärksamgör jord- och skogsbruksutskottet 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 motiveras med att informationen från miljöcentralen kan anses tillförlitlig. Det är särskilt viktigt att informationens riktighet verifieras, eftersom t.o.m. den tillgängliga informationen om förekomsten av flygekorrar har varit bristfällig och ställvis rent av felaktig. Dessutom har ju det stränga skyddet av flygekorren direkta rättsverkningar för markägare och innehavare av avverkningsrätten. Miljöutskottet hyser vissa farhågor för att den rättsliga och kunskapsmässiga osäkerheten kring skyddet av flygekorren i vissa situationer kan innebära en negativ utveckling med tanke på skyddet. Därför bör lagförslaget också på denna punkt vara så entydigt som möjligt.

Miljöutskottet påpekar samtidigt att gott myndighetssamarbete innebär så stor öppenhet som möjligt och utbyte av information också utan lagfäst förpliktelse till det. Ett bättre informationsutbyte är enligt utskottets mening ett av de mål med ändringsförslaget som gott kan tillstyrkas. Det är viktigt att den regionala miljöcentralen omedelbart anmäler eventuella iakttagelser av flygekorrar samtidigt till markägaren och skogscentralen. Likaså ska miljöcentralen så fort den blivit informerad anmäla om det inte längre finns någon parnings- eller rastplats för flygekorrar i området.

Enligt utredning till utskottet har de regionala miljöcentralerna på ett tacknämligt sätt informerat skogscentralerna om de parnings- och rastplatser för flygekorrar som miljöcentralerna haft kännedom om. För att systemet ska fungera klart bör den regionala miljöcentralens roll lyftas fram, anser utskottet. Myndigheterna bör underätta miljöcentralen om eventuella iakttagelser av flygekorrar och miljöcentralen bör i sin tur utföra nödvändiga fältstudier för att verifiera iakttagelserna. Om man vill säkerställa informationsgången på det sätt som föreslås i 14 b § bör man överväga att lagstifta om en likadan skyldighet för den regionala miljöcentralen att anmäla flygekorrs parnings- och rastplatser till markägarna och skogscentralen. En bestämmel-

se på lagnivå är enligt utskottets mening motiverad därför att informationen om förekomsten av flygekorror inverkar på den enskildes rättigheter och skyldigheter. Därför föreslår utskottet att jord- och skogsbruksutskottet överväger

om det bör lagstiftas om informations-skyldighet för den regionala miljöcentralen på samma sätt som det nu föreslås för skogscentralen.

Föreslagna 14 b § bygger på anmälan om användning av skog och för att fungera förutsätter det att anmälningarna görs på föreskrivet sätt. Det görs varje år omkring 80 000—100 000 anmälningar om användning av skog, omkring 800—1 000 av dem försenade. Utskottet inskräpper att myndigheterna bör följa en enhetlig praxis i fråga om anmälningarna och i sin praxis följa lagen inom alla skogscentralers områden. Vidare poängterar utskottet att myndigheterna bör ta en sträng inställning till försummelser med anmälningarna, för den föreslagna bestämmelsens kontrollfunktion är till ingen nytta om anmälningarna inte görs i tid.

Enligt lagförslaget är skogscentralen skyldig att *omedelbart* anmäla om en anmälan om användning av skog gäller en parnings- och rastplats för flygekorror. Anmälan om användning av skog ska göras minst 14 dygn innan avverkning inleds och det betyder att det blir mycket lite tid över för att kontrollera och uppfylla anmälningsplikten för anmälningar som gjorts för sent. Detta förutsätter att skogscentralerna kan sätta in resurser för sina myndighetsfunktioner på ett sådant sätt att det i praktiken går att garantera en snabb behandling. Det är möjligt att inte heller de regionala miljöcentralernas resurser räcker till för att snabbt kontrollera om de iakttagelser av flygekorre som de fått information om är tillförlitliga. Om det föreskrivs i lag om informationsskyldighet för den regionala miljöcentralen understryker det att nödvändiga resurser för uppgiften måste säkerställas. Dessutom är det möjligt att resursbehovet inte kan bedömas tillförlitligt på förhand eftersom uppgifterna om flygekorrbeståndet är bristfälliga. Därför

föreslår miljöutskottet för jord- och skogsbruksutskottet

att det i sitt betänkande förutsätter att de resurser som behövs för att verkställa lagen garanteras till fullt belopp.

2. Förhandsbesked om en särskilt viktig livsmiljö

I 10 § i skogslagen sägs att skogarna ska skötas och användas så att de allmänna förutsättningarna för bevarande av livsmiljöer som är utmärkande för skogarnas biologiska mångfald tryggas. Livsmiljöer som är särskilt viktiga för skogarnas mångfald är t.ex. omedelbara närmiljöer för källor och stup. Om livsmiljöer föreskrivs vid behov närmare genom förordning.

Det är bra att regeringen föreslår att man ska kunna ansöka om ett förhandsbesked om ett område som en anmälan om användning av skog gäller är det slag av särskilt viktig livsmiljö som avses i skogslagens 10 §, för det har funnits olika tolkningar av hur denna typ av skydd direkt med stöd av lag ska genomföras. När skogslagen stiftades ansågs det att de särskilt viktiga livsmiljöerna i lagen utan tvivel kan identifieras utan någon avgränsning i terrängen. Detta har inte visat sig görligt i praktiken, eftersom det behövs ett förfarande med förhandsbesked för att identifiera sådana livsmiljöer som avses i 10 §. Utskottet anser att en totalrevidering av skogslagen behöver initieras. Det är inte bara sambandet mellan skogslagen och naturvårdslagen som bör tydliggöras och utvecklas utan också en rad frågor i lagen som har med rätten till medbestämmande och tillgång till information att göra.

Miljöutskottet anser att 14 c § om förhandsbesked bidrar till att skogarnas biologiska mångfald kan bevaras och tillstyrker paragrafen, trots att förhandsbesked i en rättslig bedömning är ett kapitel för sig och att t.ex. hur länge det ska gälla är förknippat med problem.

I skogslagens 14 § föreskrivs om anmälan om användning av skog. Markägaren eller den som innehar besittningsrätten eller någon annan sådan särskild rättighet ska till skogscentralen lämna in en anmälan om planerad avverkning

och om förnyelsesättet vid förnyelseavverkning, såsom bestäms genom förordning, om annan behandling av sådana livsmiljöer som nämns i 10 § minst 14 dygn och högst två år innan avverkningen inleds eller någon annan åtgärd vidtas, om inte skogscentralen på ansökan beviljar undantag från tidsfristen.

Tiden för ansökan om förhandsbesked är bunden vid tiden för att göra anmälan om användning av skog. Förhandsbesked måste med andra ord sökas minst 14 dygn innan avverkningar inleds. Om behandlingstiden är 14 dygn ställer den skogscentralen inför en svår utmaning. Enligt föreslagna 14 c § 2 mom. ska skogscentralen med beaktande av omständigheterna behandla ansökan om förhandsbesked i brådskande ordning. I propositionens motivering framhålls att till exempel snösituationen hindrar en skyndsam behandling. Om ansökan om förhandsbesked görs samtidigt med anmälan om användning av skog ska förhandsbeskedet med beaktande av omständigheterna i regel ges inom den tidsfrist på 14 dygn som gäller för anmälan om användning av skog. I förekommande fall ska en anställd vid skogscentralen kontrollera situationen i terrängen.

Miljöutskottet har ovan hänvisat till behovet av extra resurser på grund av de korta tidsfristerna. Det befarar dessutom att 14 dygn för ansökan om förhandsbesked kanske inte räcker till med hänsyn till att förhandsbeskedet åtnjuter ett starkt rättsligt skydd och kräver att saken utreds på ett tillförlitligt och grundligt sätt. Utskottet menar också att tiden för ansökan om förhandsbesked inte framgår helt klart av föreslagna 14 c §. Miljöutskottet föreslår därför för jord- och skogsbruksutskottet

att det överväger om inte den föreskrivna tidsfristen på minst 14 dygn för ansökan om förhandsbesked efter inlämnad anmälan om användning av skog kan förlängas till exempel till 21 eller 30 dygn genom en särskild bestämmelse i 14 c § 1 mom.

Enligt avtalsvillkoren för virkeshandeln är det normalt att ett avtal om skogsavverkning gäller i

två år från det att avtalet undertecknades. Lagförslaget innebär att förhandsmeddelandets giltighetstid kan gå ut redan innan avverkningar enligt anmälan om användning av skog ens har inletts. Utskottet anser att om tiden för ansökan om förhandsbesked förlängs på ovan föreslaget vis och informationens tillförlitlighet på detta sätt verifieras, vore det skäligt att också överväga en förlängning av förhandsbeskedets giltighet. Därför föreslår miljöutskottet för jord- och skogsbruksutskottet

att det överväger en sådan ändring i 14 c § 3 mom. att förhandsbeskedets giltighetstid förlängs till exempel till tre år.

Enligt propositionens motivering tas det i princip ut ett självkostnadspris för ett förvaltningsbeslut på ansökan. Priset ska täcka skogscentralens kostnader för den behöriga prestationen. Miljöutskottet poängterar att avgiften bör vara skälig för att den inte ska bli ett hinder för att genomföra skyddet i praktiken. Jord- och skogsbruksministeriet bör bereda anvisningar om grunderna för avgiften och se till att kostnaderna inte blir oskäligt höga för sökanden. Av denna orsak anför miljöutskottet att jord- och skogsbruksutskottet föreslår att följande uttalande godkänns.

Det bör säkerställas att avgiften är skälig.

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår jord- och skogsbruksutskottet

att lagförslagen i propositionen kan tillstyrkas med hänsyn till skyddet av skogsnaturen,

att jord- och skogsbruksutskottet preciserar de föreslagna bestämmelserna på det sätt som anförs i detta utlåtande och

att jord- och skogsbruksutskottet också i övrigt beaktar detta utlåtande i sitt betänkande.

MiUU 25/2003 rd — RP 73/2003 rd

Helsingfors den 14 november 2003

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
Antti Kaikkonen /cent (delvis)
Inkeri Kerola /cent

Kari Kärkkäinen /kd (delvis)
Mikaela Nylander /sv (delvis)
Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Jukka Roos /sd (delvis)
Satu Taiveaho /sd (delvis)
Ahti Vielma /saml
Pia Viitanen /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.