

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 28/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av skogslagen och 48 a kap. 3 § i strafflagen

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 september 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av skogslagen och 48 a kap. 3 § i strafflagen (RP 75/2013 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Juha Ojala, äldre regeringssekreterare Maija Kaukonen och överinspektör Matti Mäkelä, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Maarit Loiskekoski, miljöministeriet

- regiondirektör Jari Varjo, Skogsforskningsinstitutet
- direktör Lauri Saaristo, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio
- specialplanerare Marko Svensberg, Finlands viltcentral
- direktör Petri Ahlroth och äldre forskare Pekka Punttila, Finlands miljöcentral
- vice ordförande, emeritus professor Erkki Lähde, Ekometsätälouden Liitto
- skogsexpert Lea Jylhä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter (MTK)
- verksamhetsledare Jukka Aula, Skogsägarförbund Norra Finland rf
- skogsexpert Anu Islander, Skogsindustri rf
- skyddsexpert Risto Mustonen, Finlands naturskyddsförbund rf
- skogsexpert Panu Kunttu, WWF Finland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet har behandlat propositionen med hänsyn till sitt förvaltningsområde och fäst särskild uppmärksamhet vid hur propositionen påverkar skogarnas biologiska mångfald. Det centrala syftet med propositionen är att främja skogsbruket och förbättra den träförbrukande industrins

verksamhetsförutsättningar och samtidigt trygga den biologiska mångfalden i naturen. Till de viktigaste reformerna i lagförslaget hör att slopa ålders- och grovlekskriterierna för förnyelseavverkning, tillåta odling av skog med varierande ålderstruktur och luckhuggning, tillåta höggallring i trädbestånd med en jämn åldersstruktur och slopa förnyelseskyldigheten på lågproduktiva dikade torvmarker. Skogsägarna ska i fort-

sättningen kunna bestämma friare om skogens omloppstid och när förnyelseavverkning ska ske. Också luckhuggning och avverkning genom plockhuggning ska kunna utnyttjas flexibla än hittills.

Utskottet konstaterar att ändringarna i skogslagen syftar till att samtidigt höja lönsamheten i skogsbruket och främja skogarnas biologiska mångfald på stora arealer. Ändringarna ger industrin och branschens företagare ökad smidighet och kostnadseffektivitet i drivningen. Reformen minskar den detaljerade regleringen av skogsutnyttjandet och ökar härigenom skogsägarnas valfrihet i skötseln av skogsegendomen.

Syftet med skogslagen förändras inte. Syftet med skogslagen är enligt propositionen att främja en i ekonomiskt, ekologiskt och socialt hänsenande hållbar skötsel och användning av skogarna så att skogarna uthålligt ger en god avkastning samtidigt som deras biologiska mångfald bevaras. Enligt propositionen bildar skogslagen, naturvårdslagen och de frivilliga mekanismerna (Metsoprogrammet) en helhet som ska sörja för att det ekologiska tillståndet i Finlands skogar bevaras. Utskottet konstaterar att syftet med skogslagen uttryckligen är att se till att ekonomiskogarna sköts hållbart. Enligt propositionsmotiven kan man i ekonomiskogarna utöka antalet skyddade naturtyper och i synnerhet skapa mångsidigare livsmiljöer i ekonomiskogarna, vilket är ett väsentligt element i fråga om mångfalden.

Utskottet konstaterar att regeringen genom lagförslaget försöker jämka samman de delvis motstridiga mål som samhället ställer upp för skogsbruket. Skogsägarna har numera ett bredare spektrum mål, omfattande bl.a. rekreationsbruk av skog och säkerställande av mångfalden. Propositionen tillåter ett bredare urval av olika skötsel- och användningsformer och strävar efter en bättre samordning av dessa mål med virkesproduktionen.

Skogarnas biologiska mångfald

Utskottet konstaterar i enlighet med undersökningar att skogsnaturen i Finland fortsatt håller på att utarmas, även om det inte sker i lika snabb

takt som under tidigare decennier. Cirka 90 procent av skogarna i Finland är ekonomiskogar och har därför en viktig roll i värnandet av mångfalden. I södra Finland är ekonomiskogarnas andel ännu större. Det finns över 800 hotade arter i skogarna. Något under 800 andra arter är nära hotade. Över hundra skogslevande arter har redan klassats som utdöda. Uppskattningsvis två tredjedelar av de olika skogstyperna är hotade. Med tanke på skyddet av skogsnaturens mångfald är det viktigt att bevara och utöka mängden rötved. En stor del av de hotade skogslevande arterna är nämligen beroende av döda och döende träd.

Utskottet understryker att de föreslagna ändringarna i skogslagen innehåller element med positiva konsekvenser för skogsnaturens biologiska mångfald, men även element som är negativa för mångfalden. Positivt är bland annat att förslaget kan leda till mångsidigare skogsbehandling i och med att det tillåter odling av skog med varierande ålderstruktur, att det i skogslagen tas in vissa nya särskilt viktiga livsmiljöer och att förnyelseskyldigheten slopas på lågproduktiva dikade torvmarker och då man återställer en torvmark som ursprungligen varit öppen eller en torvmark med glest trädbestånd eller en skoglig vårdbiotop. Utskottet påpekar dock att de konsekvenser som i motiven till lagförslaget (allmän motivering, 3.2. konsekvenser för miljön) bedömts vara de mest positiva ger utslag först efter en längre tid och uppenbarligen inte till alla delar i tillräcklig utsträckning hänför sig till de arter som är beroende av gamla träd och kraftigt rötstammar.

Enligt bedömningarna av utdöenderisken för skogslevande arter och skogsmiljöer är en av de främsta orsakerna till tillbakagången och utdöenderisken att det inte längre finns lika mycket gammal skog och att antalet gamla, stora träd och grovt, murket virke har minskat. Förslaget till ändring av skogslagen förbättrar inte i tillräcklig grad situationen i ekonomiskogarna. Tvärtom kan en del av ändringarna ge motsatt effekt, eftersom en stor del av ekonomiskogarnas gamla träd och rötved försvinner eller förstörs i samband med gallringar och förnyelseav-

verkningar samt vid drivningen av energived och vid markförbättringar. Ändringsförslag som kan minska förekomsten av gamla träd och grova, murkna stammar är bland annat tillåtandet av plockhuggning i särskilt viktiga livsmiljöer enligt 10 §, slopandet av ålders- och grovlekskriterierna vid förnyelseavverkning och möjligheten till odling av skog av varierande ålder och till höggallring. Det är svårt att förutse de slutliga konsekvenserna av att gränserna för när en skog är förnyelsemogen slopas, så det finns alla skäl att följa med situationen och vid behov vidta korrigerande åtgärder, om reformen leder till att skogsnaturens biologiska mångfald utarmas på större arealer samtidigt som åldern för förnyelseavverkning sjunker kraftigt.

Europeiska unionens strategi för biologisk mångfald har som överordnat mål för 2020 att sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystem i EU. För att främja uppnåendet av dessa mål fattade statsrådet den 20 december 2012 ett principbeslut om Finlands strategi för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald 2012—2020. Enligt principbeslutet ska Finland vidta kraftfulla och brådskande åtgärder för att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden. Det förutsätter enligt beslutet bland annat att ärenden och värderingar som gäller biologisk mångfald omfattas som en central del av beslutsfattandet och att trycket på den biologiska mångfalden minskas.

Utskottet känner oro för propositionens sammanlagda konsekvenser för den biologiska mångfalden, eftersom ändringsförslagen av tidigare nämnda skäl kan minska mängden gammal, levande ved och grov, murken ved i ekonomiskogarna. Det är mycket viktigt att vi på sikt säkerställer skogarnas biologiska mångfald. Med hänsyn till detta menar utskottet att det eventuellt inte är möjligt att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden senast 2020, trots att propositionen visserligen också har förslag som är klart positiva med tanke på mångfalden. Utskottet betonar hur viktigt det är att följa med utvecklingen för den biologiska mångfalden i

skogarna och att vid behov, om utvecklingen inte tar en gynnsam riktning, vidta åtgärder.

Område enligt 10 § i skogslagen

Syftet med propositionen är att förtydliga och precisera definitionen av särskilt viktiga livsmiljöer i 10 § i skogslagen genom att till förteckningen över områden foga deras särdrag med tanke på identifiering och särskilda naturvärden. Utskottet noterar att propositionen definierar kännetecknen för värdefulla livsmiljöer tydligare än det görs i dag, vilket gör det lättare att identifiera och avgränsa områdena.

Regeringen har i propositionen också sett över förteckningen över särskilt viktiga livsmiljöer och lyft upp regleringen av vilka åtgärder som är tillåtna i dessa områden till lagnivå. Utöver de nuvarande områdena föreslås att förteckningen ska omfatta källkärr som hör till ört- och gräskärren samt skogsfräken- och hjortrongrankärr som hör till de egentliga kärren. Dessutom intas också brunmossar i landskapet Lappland. Att dessa nya områden tas in i skogslagen ökar förutsättningarna för att torvmarksmiljöer i naturtillstånd eller ett tillstånd som påminner om detta ska kunna bevaras. Utskottet ser det som nödvändigt att dessa nya livsmiljöer tas in i skogslagen, men konstaterar samtidigt att det på grund av områdenas mosaikartade förekomster inte alltid är lätt att identifiera områdena rent praktiskt. Det krävs god utbildning och ändamålsenliga anvisningar för en korrekt identifiering och avgränsning av områdets naturvärden.

De områden som avses i 10 § i skogslagen avgränsas redan i dag ofta snävare än deras ekologiska särdrag skulle förutsätta. Det är alltså möjligt att arealerna för de särskilt viktiga livsmiljöer som avses i den föreslagna 10 § minskar ytterligare, eftersom de enligt bestämmelsen ska vara små eller av mindre betydelse i skogsbrukshänseende. Det är möjligt att den begränsning av användningen som anknyter till 10 § i lagförslaget försvinner i fråga om områden som inte kan betecknas som små, till exempel omgivningen kring bäckfåror, eller livsmiljöer som är av betydelse i skogsbrukshänseende, och som i dag är föremål för begränsningar. Enligt propositions-

motiven är avsikten med definitionen inte att ändra den gällande praxisen eller minska antalet eller arealen för nuvarande särskilt viktiga livsmiljöer. Motiveringarna för 10 § förblir delvis motstridiga, vilket försvårar utfärdandet av praktiska anvisningar och kan medföra risk för ökande avverkningar i sådana livsmiljöer i naturtillstånd som är viktiga för hotade arter. Detta aktualiserar risken för divergerande tolkningar och frågor om markägarnas och andra aktörers rättsskydd.

Utskottet betonar att områdena primärt måste bestämmas utifrån de biologiska kännetecknen och de strukturella särdragen. Eftersom bestämmelser om markägarens rättsskydd och rätt till undantagslov eller ersättningar för inskränkningar särskilt införs i 11 § i lagförslaget, bör 10 § i lagförslaget tydligare baseras på målsättningen att skydda den biologiska mångfalden i skogarna.

Slopad förnyelseskyldighet på lågproduktiva dikade torvmarker

Utskottet konstaterar att slopandet av förnyelseskyldigheten på dikade torvmarker som är lågproduktiva i virkesproduktionshänseende på längre sikt leder till större områden som är mindre skogsbärande och står utanför det aktiva skogsbruket och med tiden återgår till torvmarksnatur i naturtillstånd. Sådana områden ökar utbudet av livsmiljöer för bland annat viltarterna. Utskottet anser att slopandet av förnyelseskyldigheten är välkommet och motiverat.

För att stärka ett flertal fågelartsbestånd och andra arter och med hänsyn till de internationella skyldigheterna föreslår miljöutskottet att jord- och skogsbruksutskottet dessutom överväger att låta skogsägare, om de så önskar, avstå från förnyelseskyldigheten också på frodiga torvmarker, i det fall att målsättningen är att främja den biologiska mångfalden eller viltvården. Återställandet kan förslagsvis godkännas av skogscentralen utifrån en plan för de återställande åtgärderna, och kunde utöver torvmark som ursprungligen varit öppen eller med glest trädbestånd även gälla för frodigare områden till exempel i kärr.

Gränsen för ringa ekonomisk betydelse och förnyelseskyldigheten

Enligt 11 § i lagförslaget anses en förlust som följer av skydd av särskilt viktiga livsmiljöer enligt lagförslagets 10 § vara ringa när det ekonomiska bortfallet till följd av inskränkningar i användningen är mindre än fyra procent av värdet på det marknadsdugliga trädbeståndet på den skogsfastighet där behandlingsområdet ligger eller mindre än 4 000 euro.

Den föreslagna definitionen av ringa ekonomiskt bortfall motsvarar i huvudsak den nuvarande tolkningen av skogslagen; denna tolkning är härledd ur gränsvärdet för beviljande av miljöstöd enligt lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (1094/1996). Denna gräns fastställs i 3 § i jord- och skogsbruksministeriets beslut om miljöstöd för skogsbruket (144/2000). Under sakkunnigutfrågningarna har det framkommit att gränsen på 4 000 euro är tämligen hög när det gäller vissa områden i norra Finland.

Propositionen breddar spektret av skogsvårdsmetoder och ökar skogsägarnas valfrihet. Utskottet framhåller dock att tillåtandet av höggallring vid odling av skog med en jämn åldersstruktur och tillåtandet av plockhuggning inte får leda till att skogarnas tillstånd försvagas, utan att det också i fortsättningen måste produceras tillräckligt med utvecklingsduglig skog. Åtgärderna för att anlägga plantbestånd måste för närvarande slutföras inom tre år från det att förnyelseavverkningen har slutförts. Till denna del innebär propositionen ingen förändring jämfört med nuläget. Under sakkunnigutfrågningarna har det framkommit att fristen på tre år är alltför kort i vissa fall i norra Finland.

Utbildning och information samt uppföljning i anslutning till reformen av skogslagen

Utskottet påpekar att det kommer att kräva mycket av skogsorganisationerna att informera om skogslagens innehåll och de nya skogsbehandlingsmetoderna. Detta särskilt i en situation där också skogsvårdsföreningarnas ställning förändras i och med ändringarna i lagen om skogsvårdsföreningar. Det är ytterst angeläget att ordna omfattande utbildning och information

för att såväl skogsägarna som yrkesfolket inom skogsbranschen ska bli medvetna om lagändringarna.

För att göra det lättare att omsätta förändringarna i praktiken planeras en revision av rekommendationerna för god skogsvård. Översyn görs under ledning av Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio. Syftet med rekommendationerna är att erbjuda skogsägarna alternativa skogsbehandlingsmetoder utifrån de egna målen och värderingarna. Utskottet ser det som viktigt att bevarandet och utökandet av den biologiska mångfalden i skogarna beaktas i detta arbete. Vidare måste tillräckliga resurser reserveras för utbildning och information om reformen av skogslagstiftningen.

Det är nödvändigt att systematiskt kontrollera hur de nya bestämmelserna och skogsbehandlingsmetoderna påverkar den biologiska mångfalden i skogarna. Utskottet föreslår därför för jord- och skogsbruksutskottet att det ordnas en omfattande uppföljning av lagens konsekvenser för miljön. Uppföljningen bör ordnas som en helhet där man på bred front granskar hur den nya skogslagstiftningen påverkat den biologiska mångfalden.

Ställningstagande

Miljöutskottet anför

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 25 oktober 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Rakel Hiltunen /sd
medl. Tarja Filatov /sd
Timo Heinonen /saml
Mikael Jungner /sd (delvis)
Antti Kaikkonen /cent
Pauli Kiuru /saml
Jukka Kärnä /sd

Jari Lindström /saf
Eeva-Maria Maijala /cent
Tapani Mäkinen /saml
Martti Mölsä /saf
Sari Palm /kd
Anni Sinnemäki /gröna
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.