

RP 73/2003 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av skogslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att till skogslagen fogas två nya paragrafer. Enligt förslaget skall skogscentralen omedelbart underrätta den regionala miljöcentralen, markägaren och den representant för markägaren samt den innehavare av avverkningsrätten som centralen känner till om en sådan anmälan om användning av skog som gäller en plats på vilken flygekorrar förökar sig och rastar och som nämns i en handling som den regionala miljöcentralen tillställt skogscentralen.

Det föreslås att det skall bestämmas att markägaren eller den av markägaren befullmäktigade innehavaren av avverkningsrätten skall ha möjlighet att ansöka om ett förhandsbesked beträffande en, när det gäller mångfalden, särskilt viktig livsmiljö i en skog som en anmälan om användning av skog gäller.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid ingången av år 2004.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

Vid Europeiska gemenskapernas kommission pågår ett överträdelseförfarande mot finska staten beträffande skyddet av flygekorraren (*Pteromys volans*). I överträdelseförfarandet har det bland annat fästs uppmärksamhet vid effektiveringen av samarbetet mellan skogs- och miljömyndigheterna. Frågan har behandlats ingående i en rapport som i december 2002 färdigställdes av den av jord- och skogsbruksministeriet tillsatta arbetsgruppen för flygekorrar. Ett snabbt informationsutbyte mellan myndigheter är viktigt med tanke på bevarandet av platser där flygekorrar förökar sig och rastar.

Enligt 14 § skogslagen (1093/1996) skall till skogscentralen göras en anmälan om en planerad avverkning och om annan behandling av särskilt viktiga livsmiljöer. Det är markägaren som är anmälningspliktig. Anmälan om användning av skog skall göras minst 14 dagar och högst två år innan avverkningen inleds eller någon annan åtgärd vidtas. Skogscentralen kan dock på ansökan bevilja undantag från tidsfristen. Anmälan om användning av skog nyttjas vid övervakningen av skogslagen. Skogscentralen granskar anmälan om användning av skog och vidtar vid behov åtgärder för att skogslagen skall iakttas.

Enligt 2 § 3 mom. skogslagen skall vid skötseln och användningen av skog utöver bestämmelserna i skogslagen iakttas vad som stadgas i 9, 29—35, 39, 42, 47—49, 55 och 56 § samt 10 kap. naturvårdslagen (1096/1996). I 2 § 2 mom. naturvårdslagen finns en motsvarande bestämmelse. Enligt 1 § 1 mom. naturvårdsförordningen (160/1997) skall miljömyndigheterna och skogsmyndigheterna samarbeta då beslut fattas om principerna för vård och användning av ekonomiskogar som ingår i naturskyddsprogram eller som är belägna i områden med skyddade naturtyper, inom landskapsvårdsområden, på förekomstplatser för arter som kräver särskilt skydd och i områden som statsrådet föreslagit till nätverket Natura 2000 och de som tagits in i det. Med stöd av dessa bestämmelser har skogs- och miljömyndigheterna samarbe-

tat bl.a. i syfte att säkra skyddet av flygekorraren. De regionala miljöcentralerna har tillställt skogscentralerna uppgifter om platser där flygekorrar förökar sig och rastar och skogscentralerna har tillställt de regionala miljöcentralerna uppgifter om sådana anmälningar om användning av skog som gäller platser där flygekorrar förökar sig och rastar.

För tryggande av informationsutbytet mellan skogs- och miljömyndigheterna föreslås det att till skogslagen fogas en bestämmelse om att skogscentralen skall underrätta den regionala miljöcentralen om en sådan anmälan om användning av skog som gäller en plats där flygekorrar förökar sig och rastar.

Om livsmiljöer som är särskilt viktiga för skogsnaturens mångfald bestäms i 10 § 2 och 3 mom. i skogslagen. Om de livsmiljöer som räknas upp i bestämmelsen befinner sig i naturtillstånd eller ett tillstånd som påminner om detta samt avviker tydligt från omgivningen, skall de skötas och användas så att livsmiljöernas särdrag bevaras. Om bevarandet av särdragen emellertid leder till minskad skogsavkastning eller annat ekonomiskt bortfall, som inte är ringa, för markägaren, har markägaren med stöd av 11 § rätt till undantagslov. Enligt 19 § lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (1094/1996) kan en privat markägare i stället för undantagslov få miljöstöd för bevarandet av särdragen. I praktiken har miljöstöd beviljats betydligt oftare än undantagslov. Definitionerna av särskilt viktiga livsmiljöer och grunderna för behandlingen av dessa preciseras i 7 och 8 § skogsförordningen (1200/1996) och i 9 § jord- och skogsbruksministeriets beslut om tillämpning av skogslagen (224/1997).

Om behandlingen av särskilt viktiga livsmiljöer skall enligt 14 § skogslagen en anmälan om användning av skog göras minst 14 dagar och högst två år innan behandlingen påbörjas. Från tidsfristen kan på ansökan beviljas undantag. Anmälningsplikten gäller alla skogsbruksåtgärder. I fråga om ett i 12 § avsett skyddsskogsområde skall dock i stället för en anmälan om användning av skog utarbetas en avverknings- och förnyelseplan. Enligt 9 § skogsförordningen skall i en anmälan om användning av skog gällande en särskilt

viktig livsmiljö anges vilken slags livsmiljö det är fråga om, de planerade skogsbruksåtgärderna och hur bevarandet av livsmiljöernas särdrag beaktas i de planerade åtgärderna.

I praktiken har problem i vissa fall föranletts av att beslut inte kan sökas av skogscentralen beträffande frågan om ett område utgör en särskilt viktig livsmiljö. Till följd av de stora variationerna i naturförhållandena är alla fall inte klara. Däremot kan en avverkning i en särskilt viktig livsmiljö rentav uppfylla brottsrekvisiten för ett skogsbrott som det bestäms om i 48 a kap. 3 § 2 mom. strafflagen (39/1889). För skogsbrott kan dömas till fängelse i högst två år. En lindrigare gärningsform är den skogsförseelse som det bestäms om i 18 § 2 mom. skogslagen. I statsrådets principbeslut av den 23 oktober 2002 om en handlingsplan för att säkra biodiversiteten i skogarna i södra Finland, västra delen av Uleåborgs län och sydvästra delen av Lapplands län förutsätts vid sidan om annat att jord- och skogsbruksministeriet under år 2003 bereder en bestämmelse om förhandsbesked i anslutning till särskilt viktiga livsmiljöer.

Till skogslagen föreslås bli fogad en bestämmelse, med stöd av vilken markägaren eller den av markägaren befullmäktigade innehavaren av avverkningsrätten av skogscentralen kan ansöka om ett förhandsbesked om tillämpningen av 10 § skogslagen i fråga om den skog som en anmälan om användning av skog gäller. Ingen är skyldig att ansöka om förhandsbesked. Förhandsbeskedet är ett överklagbart förvaltningsbeslut. Avsikten med bestämmelsen är att förbättra rättsskyddet för markägaren och den som innehar avverkningsrätten samt öka rättssäkerheten i oklara fall. Därigenom främjar bestämmelsen för sin del realiseringen av det primära syftet med 10 §, dvs. bevarandet av skogsnaturens mångfald.

2. Propositionens verkningar

I propositionen ingår inte ändringar gällande de materiella bestämmelserna i skogslagen och propositionen påverkar inte skötseln och användningen av skogarna. Således har propositionen inte några verkningar i fråga

om de inkomster och arbetstillfällen som skogarna ger virkesköpare, virkessäljare, maskinföretagare och andra aktörer inom skogsbranschen.

Årligen görs ca 80 000–100 000 anmälningar om användning av skog beroende på konjunkturen inom trävaruhandeln. En relativt liten del av anmälningarna om användning av skog gäller sådana platser där man vet att flygekorrar förökar sig och rastar. I rapporten av arbetsgruppen för flygekorrar uppskattades att skogscentralernas arbete i anslutning till behandlingen av och rådgivningen gällande anmälningar om användning av skog ökar med 2 - 3 årsverken, vilket motsvarar en kostnad på ca 100 000 - 150 000 euro per år. Uppgiften skulle skötas genom att inrikta resurserna på nytt. Anmälningar om flygekorrar effektiviserar de regionala miljöcentralernas arbete med övervakningen av naturvårdslagen. En anmälan om flygekorrar är avgiftsfri eftersom den utgör en prestation för lagtillsynen på myndighetens initiativ.

Årligen gäller ca 2 000-3 000 anmälningar om användning av skog särskilt viktiga livsmiljöer. I fråga om en del av dessa ansöks sannolikt om det föreslagna förhandsbeskedet, så på sin höjd kommer det att ansökas om några hundra förhandsbesked per år. Behandlingen av ansökningarna om förhandsbesked ökar skogscentralernas arbete med uppskattningsvis 1 - 5 årsverken, vilket motsvarar en kostnad på ca 50 000 - 250 000 euro per år. Utgångsläget är att det för ett förvaltningsbeslut som ges på ansökan upp bärs ett självkostnadspris som täcker de kostnader som föranleds skogscentralen för utförandet av prestationen.

De föreslagna bestämmelserna har positiva miljökonsekvenser. Anmälan om flygekorrar tryggar för sin del bevarandet av platser där flygekorrar förökar sig och rastar. Förhandsbesked om en särskilt viktig livsmiljö minskar den ovetskap och osäkerhet som anknyter till tillämpningen av 10 § skogslagen och främjar på så vis realiseringen av bestämmelsens syfte.

3. Beredningen av propositionen

I samband med Europeiska gemenskapernas kommissions överträdelseförfarande mot

finska staten beträffande skyddet av flygekorraren har framför allt två sakkomplex tagits upp. Det ena sakkomplexet hänför sig till att kommissionen anser att Finland försummat ett fullt verkställande i sin nationella lagstiftning av rådets direktiv om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter 92/43/EEG (habitatdirektivet). Regeringens proposition med förslag till ändring av naturvårdslagen, som skall rätta till sakläget, har beretts vid miljöministeriet utgående från den lagproposition (RP 251/2002 rd) som förföll i den föregående riksdagen. Överträdelseförfarandets andra huvudsakliga sakkomplex hänför sig till att kommissionen anser att det förekommer problem i samarbetet och informationsutbytet mellan Finlands skogs- och miljömyndigheter och att dessa problem skadar realiseringen av skyddet av flygekorraren. Man strävar efter att avhjälpa dessa problem med hjälp av förslaget till ändring av skogslagen i enlighet med propositionen. Vid beredningen av förslaget har de aspekter beaktats som kommissionen tagit upp i överträdelseförfarandet.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid jord- och skogsbruksministeriet. Angående propositionen hade den 20 augusti 2003 utlåtanden inkommit från justitieministeriet, finansministeriet, miljöministeriet, Koneyrittäjien Liitto, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, METO - Skogsbranschens Experter, Forststyrelsen, 12 skogscentraler, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio, Skogsindustrin rf,

Finlands naturskyddsförbund samt Världsnaturfonden (WWF) Finlands stiftelse. Nödvändigheten av en bestämmelse i vilken det bestäms om informationen från skogscentralen till den regionala miljöcentralen angående platser där flygekorrar förökar sig och rasar ifrågasattes inte i något utlåtande. Möjligheten att få förhandsbesked beträffande en, när det gäller skogarnas mångfald, särskilt viktig livsmiljö ansågs i de flesta utlåtanden vara ändamålsenlig. Många av dem som avgett utlåtanden fäste uppmärksamhet vid kravet på att förhandsbeskedet skall ges i brådsakande ordning, i praktiken inom 14 dagar, och ansåg att detta är svårt att genomföra. I utlåtandena framfördes grunder och understöd både för att förhandsbeskedet skall vara avgiftsfritt och för att det skall vara avgiftsbelagt. Utlåtanden begärdes även angående en straffbestämmelse gällande störande av skogsarbete och vissa av dessa utlåtanden avvek markant från varandra. I vissa utlåtanden ansågs förslaget vara behövligt och ändamålsenligt medan det ifrågasattes i några utlåtanden. Enligt många utlåtanden bör införandet i skogslagen av en bestämmelse gällande störande av skogsarbete ännu övervägas. Ett alternativt förfarande vore att behandla saken i samband med att totalrevideringen av strafflagen slutförs.

Utlåtandena har i mån av möjlighet beaktats vid den fortsatta beredningen av propositionen. På grundval av utlåtandena avstod man från att föreslå en straffbestämmelse gällande störande av skogsarbete.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

14 b §. *Anmälan om flygekorrar.* Enligt bestämmelsen skall skogscentralen jämföra de handlingar som centralen erhållit av den regionala miljöcentralen gällande platser där flygekorrar förökar sig och rastar med anmälningarna om användning av skog. Med en handling avses utöver annat en datamängd i elektroniskt format. Om anmälan om användning av skog gäller en sådan plats där flygekorrar förökar sig och rastar och som nämns i en handling som den regionala miljöcentralen tillställt skogscentralen, skall skogscentralen omedelbart göra en anmälan om detta till den regionala miljöcentralen, markägaren och den representant för markägaren som skogscentralen känner till samt innehavaren av avverkningsrätten. Representant för skogsägaren är för det mesta en skogsvårdsförening. Innehavaren av avverkningsrätten antecknas inte i anmälan om användning av skog och ibland görs anmälan om användning av skog redan före virkesaffären. När skogsägaren själv avverkar skogen finns det inte någon särskild innehavare av avverkningsrätten.

För att vinna tid skall skogscentralen inte undersöka om det alltför ofta förekommer flygekorrar på platsen, utan göra anmälningarna omedelbart på basis av handlingarna. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte att naturvårdslagens övervakningsuppgifter överförs från de regionala miljöcentralerna till skogscentralen. Skogscentralens anmälan är en förvaltningsåtgärd av teknisk natur som grundar sig enbart på uppgifterna i handlingarna. Anmälan ger inte upphov till fördelar, rättigheter eller skyldigheter för någon och den kan inte överklagas. På basis av skogscentralens anmälan undersöker den regionala miljöcentralen ärendet och vidtar nödvändiga åtgärder inom ramen för sina befogenheter.

14 c §. *Förhandsbesked om en särskilt viktig livsmiljö.* Enligt bestämmelsen skall markägaren eller den av markägaren befullmäktigade innehavaren av avverkningsrätten ha rätt att hos skogscentralen ansöka om ett förhandsbesked om huruvida anmälan om användning av skog gäller en sådan särskilt

viktig livsmiljö som avses i 10 § 2 och 3 mom. skogslagen och om huruvida den anmälda skogsbehandlingen uppfyller kraven i 10 § 3 mom. Ansökan om förhandsbesked kan göras då anmälan om användning av skog lämnats in, dock senast inom den tidsfrist på två år som föreskrivs i 14 § 1 mom. Ansökan om förhandsbesked kan fogas till anmälan om användning av skog eller göras i form av en separat handling. Förhandsbesked kan inte längre sökas när avverkningsrätten eller någon annan skogsbehandling har inletts. Markägaren kan alltid ansöka om förhandsbesked då anmälan om användning av skog har lämnats in. Därmed kan markägaren ansöka om förhandsbesked också på basis av en anmälan om användning av skog som lämnats in av den som innehar avverkningsrätten. Den som innehar avverkningsrätten kan med markägarens bemyndigande ansöka om förhandsbesked först när han fått rätt att avverka skogen. Innehavaren av avverkningsrätten kan inte ansöka om förhandsbesked enbart på basis av ett köpanbud på avverkningsrätten. Innehavaren av avverkningsrätten kan med bemyndigande av markägaren ansöka om förhandsbesked också på basis av en anmälan om användning av skog som markägaren lämnat in. Andra har inte rätt att ansöka om förhandsbesked. Ansökan om förhandsbesked ersätter inte anmälan om användning av skog.

I förhandsbeskedet avgör skogscentralen om anmälan om användning av skog gäller en särskilt viktig livsmiljö. Är det fråga om en särskilt viktig livsmiljö skall det i förhandsbeskedet anges om den anmälda skogsbehandlingen uppfyller kraven i 10 § 3 mom. I förhandsbeskedet kan dessutom ges närmare anvisningar om skogsbehandlingen på det sätt som bestäms i 10 § 3 mom. Det kan bl.a. ges anvisningar om hur den anmälda skogsbehandlingen skall ändras för att uppfylla kraven i 10 § 3 mom. Anvisningarna kan också gälla t.ex. antalet träd som avverkas, valet av dem eller tidpunkten för virkesdrivningen.

Skogscentralen skall med beaktande av omständigheterna behandla ansökan om förhandsbesked i brådsnabb ordning. Exem-

pelvis snösituationen kan utgöra ett hinder för en behandling i brådskande ordning. Om ansökan om förhandsbesked görs samtidigt som anmälan om användning av skog lämnas in skall förhandsbeskedet med beaktande av omständigheterna i regel ges inom den tidsfrist på 14 dagar som enligt 14 § 1 mom. gäller för anmälan om användning av skog. Skogscentralen skall undersöka ärendet genom en jämförelse av anmälan om användning av skog med uppgifterna om särskilt viktiga livsmiljöer i de handlingar som finns i skogscentralens besittning. Vid behov skall en anställd vid skogscentralen kontrollera situationen i terrängen. På grund av ärendets brådskande natur förrättas dock inte syn vid behandlingen av ansökan. I samband med ändringsökande kan syn vid behov förrättas. Trots att en ansökan om förhandsbesked är anhängig kan skogsbehandlingen lagligen inledas 14 dagar efter det att anmälan om användning av skog har lämnats in. Om avverkningen eller någon annan skogsbehandling inleds innan skogscentralen har gett något förhandsbesked förfaller ansökan om förhandsbesked.

Förhandsbeskedet skall vara giltigt under samma tid som anmälan om användning av skog, dvs. två år. Förhandsbeskedets giltighet räknas inte från den dag då förhandsbeskedet givits utan från den dag då anmälan om användning av skog har lämnats in. I förhandsbeskedet anges giltighetstiden. Förhandsbeskedet är bindande för skogscentralen vid den lagtillsyn som gäller en slutförd skogsbehandling. Om skogsbehandlingen enligt förhandsbeskedet inte gäller en särskilt viktig livsmiljö kan skogscentralen inte inleda något lagtillsynsförfarande som hänför sig till 10 §, även om det efter det att förhandsbeskedet gavs kan ha kommit fram nya uppgif-

ter om platsens biologiska mångfald. Förhandsbeskedet har motsvarande rättsverkan då det i förhandsbeskedet sägs att den skogsbehandling som gäller en särskilt viktig livsmiljö uppfyller kraven i 10 § 3 mom. Förhandsbeskedet har naturligtvis inte någon rättsverkan när skogsbehandlingen genomförs på något annat sätt än det som uppgetts i anmälan om användning av skog. På motsvarande sätt innebär underlåtenhet att iaktta anvisningarna om skogsbehandling i förhandsbeskedet att förhandsbeskedet inte är bindande.

Ändring i förhandsbesked kan sökas i enlighet med bestämmelserna i 23 §. I regel skall både markägaren och den av markägaren befullmäktigade innehavaren av avverkningsrätten ha rätt att hos förvaltningsdomstolen söka ändring i skogscentralens förhandsbesked. Däremot har skogscentralen inte rätt att söka ändring i ett förhandsbesked som den givit, utan först i ett ärende som gäller ändringsökande i förvaltningsdomstolens beslut. Förhandsbeskedet är bindande för skogscentralen först när det vunnit laga kraft.

2. Ikraftträdande

I anslutning till Europeiska gemenskapernas kommissions övervakningsförfarande mot finska staten beträffande flygekorren har det framkommit ett behov av att snabbt ändra naturvårdslagen för skogslagen. Därför föreslås lagen träda i kraft vid ingången av 2004. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av skogslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till skogslagen av den 12 december 1996 (1093/1996) nya 14 b och 14 c § som följer:

14 b §

Anmälan om flygekorrar

Gäller den anmälan om användning av skog som kommit in till skogscentralen en sådan plats på vilken flygekorrar förökar sig och rastar och som nämns i en handling som den regionala miljöcentralen tillställt skogscentralen, skall skogscentralen omedelbart göra en anmälan om detta till den regionala miljöcentralen, markägaren och den representant för markägaren som centralen känner till samt den av honom befullmäktigade innehavaren av avverkningsrätten.

14 c §

Förhandsbesked om en särskilt viktig livsmiljö

Före avverkning eller annan skogsbehandling kan markägaren eller en av markägaren befullmäktigad innehavare av avverkningsrätten i anslutning till anmälan om användning av skog hos skogscentralen ansöka om ett förhandsbesked gällande en sådan särskilt

viktig livsmiljö som avses i 10 § 2 och 3 mom. I förhandsbeskedet avgör skogscentralen om anmälan om användning av skog gäller en särskilt viktig livsmiljö och om den anmälda skogsbehandlingen uppfyller kraven i 10 § 3 mom. Dessutom kan skogscentralen i förhandsbeskedet ge närmare anvisningar om genomförandet av skogsbehandlingen på det sätt som bestäms i 10 § 3 mom.

Skogscentralen skall med beaktande av omständigheterna behandla ansökan om förhandsbesked i brådskande ordning. Inleds avverkning eller annan skogsbehandling innan något förhandsbesked givits förfaller ansökan om förhandsbesked.

Förhandsbeskedet är giltigt under samma tid som anmälan om användning av skog. Skogscentralen skall vid övervakningen av att lagen iakttas och vid tillämpningen av lagen iakttas det förhandsbesked den givit förutsett att skogsbehandlingen har avslutats under förhandsbeskedets giltighetstid.

Denna lag träder i kraft den 200.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 18 september 2003

Republikens President

TARJA HALONEN

Jord- och skogsbruksminister *Juha Korkeaoja*