

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2010 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 december 2009 en proposition med förslag till lagar om ändring av skogslagen och 48 a kap. 3 § i strafflagen (RP 266/2009 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förstråd Marja Hilska-Aaltonen och äldre regeringssekreterare Maija Kaukonen, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Kirsti Vallinheimo, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Ilkka Heikkinen, miljöministeriet
- forstmästare Erkki Hallman, Forststyrelsen
- direktör Antti Heikkilä, Skogscentralen, Södra Savolax
- myndighetschef Ilkka Koivisto, Skogscentralen, Tavastland-Nyland
- myndighetschef Tommi Lohi, Skogscentralen, Lappland
- skogsvårdschef Hannu Heikkilä, Skogscentralen, Sydvästra Finland

- specialforskare Heikki Smolander och professor Olli Tahvonen, Skogsforskningsinstitutet
- chef för resultatområde Jouko Kostamo, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio
- skogsexpert Lea Jylhä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- vice ordförande, professor Erkki Lähde, Ekometsätälouden Liitto
- vice verkställande direktör Simo Jaakkola, Maskinföretagarnas förbund rf
- skogsexpert Jouni Väkevä, Skogsindustri rf
- skogsexpert Sini Eräjä, Finlands naturskyddsförbund
- sekreterare Sakari Hankonen, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointi- ja metsätoimikunta ry
- skyddsdirektör Jari Luukkonen, WWF Finland
- professor Timo Pukkala, Joensuu universitet
- forskare Tero Laakso, Joensuu universitet.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- forskare Tero Laakso, Joensuu universitet
- sametinget
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att skogslagen och strafflagen ändras. I skogslagen görs sådana kompletteringar och preciseringar som gäller bestämmelserna om bemyndigande och beror på grundlagen. Utgående från grundlagen föreslås det dessutom att bestämmelser om de trädslag som får användas för anläggande av plantbestånd efter förnyelseavverkning samt en definition av avslutad förnyelseavverkning fogas till lagen.

Enligt förslaget preciseras tidsfristerna för anläggande av plantbestånd efter förnyelseavverkning i skogar samt definitionen av ett i eko-

nomiskt hänseende utvecklingsdugligt plantbestånd. I lagen föreslås också bestämmelser om det nationella skogsprogrammet och polismyndighetens handräckning samt en definition av begreppet skogsbruksplan. Som en följd av de föreslagna ändringarna föreslås också vissa mindre ändringar av teknisk natur. I strafflagen föreslås de tekniska ändringar som de föreslagna ändringarna i skogslagen föranleder.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Skogslagen (1093/1996) trädde i kraft den 1 januari 1997. Syftet med lagen är att främja en i ekonomiskt, ekologiskt och socialt hänseende hållbar skötsel och användning av skogarna så att skogarna uthålligt ger en god avkastning samtidigt som deras biologiska mångfald bevaras.

På grund av lagens omfattande innehåll och behovet av en reglering som preciserar de sakkomplex som ingår i lagen innehåller lagen över tio bemyndiganden, står det i motiveringen till propositionen. Med stöd av bemyndigandena har skogsförordningen (1200/1996) och jord- och skogsbruksministeriets beslut om tillämpning av skogslagen (224/1997) utfärdats.

År 2000 trädde den reviderade grundlagen i kraft. Den innehåller bl.a. krav på författningsnivå och bemyndiganden som författningar på lägre nivå ska uppfylla. Ett syfte med den föreliggande propositionen är att skogslagen ska uppfylla de krav som ställs i grundlagen. Därför ska det i lagen göras kompletteringar och preciseringar som gäller bestämmelserna om bemyndigande och beror på grundlagen. Med beaktande av bestämmelserna i 80 § i grundlagen ska för-

fattningsnivån justeras också i fråga om vissa omständigheter så att de överförs från förordning och ministeriebeslut till lag, noteras det i motiveringen till propositionen. I anslutning till detta utvärderas samtidigt också de författningar som utfärdats med stöd av skogslagen utifrån kraven i grundlagen.

Utskottet konstaterar att de föreslagna bestämmelser som uttryckligen påverkar värden och användningen av skogar finns i 5 § (Beståndsvårdande avverkning), 5 a § (Förnyelseavverkning), 5 b § (Utförande av avverkningen) och 8 § (Åstadkommande av återväxt). Föreslagna 8 a § i skogslagen (Trädslag som ska användas för att åstadkomma återväxt) har samma innehåll som jord- och skogsbruksministeriets gällande beslut och kommer alltså inte att ändra på nuvarande praxis.

Avverkning

Bland de ändringar som ska förtydliga och förenkla skogslagen finns förslaget att 5 § (Beståndsavverkning) ska delas upp i 5 a och 5 b §, som är nya paragrafer. Själva 5 § handlar bara om beståndsvårdande avverkning. Bestämmelserna om förnyelseavverkning flyttas till nya 5 a §. Bestämmelser om det praktiska genomförandet av avverkningen tas in i nya 5 b §. De

stämmer överens med 5 § 3 mom. i den gällande lagen. Utskottet påpekar att det i propositionen uppges att inga ändringar i sak ska göras i gällande 5 §. De olika formerna av avverkning ska bara få egna paragrafer. I motiveringen står det att detta förenklar regleringen både lagtekniskt och i fråga om innehållet i bestämmelserna om bemyndigande, samtidigt som markägarnas rättssäkerhet förbättras. Det sakkomplex som berörs av ändringarna är innehållet i bemyndigandena att utfärda förordning, inte det egentliga sakinnehållet i skogslagen. I och med bemyndigandena kommer bestämmelserna härnäst att finnas i en förordning av statsrådet och inte i ministerieföreskrifter som tidigare.

Enligt 5 § 2 mom. i förslaget till ändring av skogslagen ska det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om mängden träd som ska lämnas kvar och trädbeståndets kvalitet vid beståndsvårdande avverkning i olika delar av landet och på olika växtplatser med beaktande av de utvecklingsdugliga trädslagens egenskaper. Enligt gällande 5 § 4 mom. får det ministerium som är behörigt i skogsbruksfrågor utfärda närmare föreskrifter om minimimängden av och kvaliteten på det trädbestånd som ska lämnas kvar vid beståndsvårdande avverkning. Det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning breddar alltså inte själva bemyndigandet jämfört med den gällande ordalydelsen, men det höjer den normhierarkiska nivån på de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandet; de ska inte längre utfärdas av ministeriet utan av statsrådet.

Enligt föreslagna 5 a § 2 mom. ska det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om krav som gäller trädbeståndets grovlek och ålder och som är en förutsättning för förnyelseavverkning, krav som gäller trädbeståndets kvalitet och mängden träd och andra motsvarande krav i olika delar av landet och på olika växtplatser med beaktande av de utvecklingsdugliga trädslagens egenskaper. Genom förordning av statsrådet ska det också utfärdas bestämmelser om dålig tillväxt, särskild användning av trädbeståndet eller andra liknande särskilda skäl som talar för att förnyelseavverkning

ska utföras innan trädbeståndet har uppnått tillräcklig grovlek eller ålder. Utskottet påpekar att det gällande bemyndigandet att utfärda förordning om förnyelseavverkning också ingår i 5 § 2 mom., som föreskriver att det ministerium som är behörigt i skogsbruksfrågor får utfärda närmare föreskrifter om förutsättningarna för förnyelseavverkning. Bemyndigandet ska alltså preciseras och avgränsas. Bestämmelsen breddar alltså inte sakinnehållet i bemyndigandet jämfört med den gällande ordalydelsen, men det höjer den normhierarkiska nivån på de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandet; de ska inte längre utfärdas av ministeriet utan av statsrådet.

Åstadkommande av återväxt

I 8 § 1 mom. i den gällande skogslagen föreskrivs det om skyldigheten att åstadkomma ett i ekonomiskt hänseende utvecklingsdugligt plantbestånd efter förnyelseavverkning. Efter förnyelseavverkning ska det i området inom en rimlig tid åstadkommas ett i ekonomiskt hänseende utvecklingsdugligt plantbestånd, vars utveckling inte är omedelbart hotad av någon annan vegetation, lyder momentet. Att bedöma vad som är rimlig tid har i praktiken varit svårt och utgjort ett problem med avseende på likabehandlingen av skogsägarna. Av denna anledning slopas nu tidsangivelsen i bestämmelsen om åstadkommande av ett utvecklingsdugligt plantbestånd. Huruvida ett plantbestånd är utvecklingsdugligt bedöms i fortsättningen utifrån dess längd och livskraft. Enligt det föreslagna 8 § 1 mom. ska ett i ekonomiskt hänseende utvecklingsdugligt plantbestånd åstadkommas i området efter förnyelseavverkning. Detta har åstadkommits då de utvecklingsdugliga trädens medellängd är 1,3 meter och deras utveckling inte är omedelbart hotad av någon annan vegetation. Utskottet noterar att medellängden på 1,3 meter ska vara en tydlig gräns för när skogsägarens skyldighet till tidig vård av plantbeståndet upphör.

Enligt 8 § 2 mom. i den gällande skogslagen ska åtgärderna för anläggande av plantbestånd slutföras inom fem år från det att avverkningen inleddes eller inom tre år från det att den avslu-

tades. Momentet föreslås bli ändrat så att åtgärderna för anläggande av plantbestånd ska slutföras inom tre år från det att förnyelseavverkningen avslutades. Enligt en utredning som utskottet har fått avses den preciserade tidsfristen leda till effektivare anläggning av plantbestånd genast efter avverkningen. Det rör sig om att gallra ut träd och buskar som stör plantsättningen eller anläggningen av plantbestånd, vid behov bearbeta markytan och, vid vissa förnyelseavverkningar på torvmarker, ordna med vattenresurserna. När skogen förnyas genom odling hör det dessutom till anläggningen av plantbestånd att man planterar eller sår. Vid naturlig förnyelse granskas däremot plantbildningen i ett annat tidsperspektiv efter anläggningsarbetena.

Dessutom uppges det i utredningen att den lagfästa förnyelseskyldigheten ska börja när förnyelseavverkningen slutar därför att skogsägarna ska ha det klart för sig hur snabbt de måste vidta åtgärder för skogsförnyelse i ett område som genomgått förnyelseavverkning. Samtidigt är ambitionen att skogsägarna ska vara aktiva i frågan, så att kostnaderna för skogsförnyelse, både genom odling och naturlig förnyelse, ska bli skäliga. Kostnaderna stiger om skogsförnyelsen drar ut på tiden efter en avverkning, eftersom det börjar växa gräs och sly på området.

Det föreslås att en definition av avslutad förnyelseavverkning tas in 8 § 2 mom. i lagen. Enligt den mening som föreslås bli fogad till momentet betraktas en förnyelseavverkning som avslutad när avverkningen är så långt framskriden att en sådan öppning som kräver skogsförnyelse har uppkommit på hygget eller det inte längre finns ett utvecklingsdugligt trädbestånd enligt 5 § 1 mom. på avverkningsområdet. För närvarande anges det på samma sätt i 3 § 2 mom. i skogsförordningen när en förnyelseavverkning är avslutad.

Enligt 8 § 5 mom. i den gällande skogslagen kan närmare bestämmelser om de åtgärder som avses i paragrafen, tidsfristen för genomförande av dem, den rimliga tiden för åstadkommande av plantbestånd och grunderna för bedömning av plantbestånd utfärdas genom förordning och med stöd av den bestämmas genom beslut av det

i skogsbruksärenden behöriga ministeriet. Det föreslås att den sistnämnda subdelegeringen till ministeriet slopas, eftersom det inte finns något särskilt skäl att ha den kvar. Det föreslagna nya 5 mom. innehåller alltså ett bemyndigande att utfärda bestämmelser som preciserar lagen endast genom förordning av statsrådet. Dessutom innehåller det nya 5 mom. de kompletteringar och preciseringar i den nuvarande bemyndigandebestämmelsens innehåll som krävs i grundlagen. Eftersom den föreslagna nya 8 a § innehåller bestämmelser om användning av olika trädslag, ingår bestämmelser om bemyndiganden angående detta inte längre i 8 § 5 mom.

Lagens 8 a § ska föreskriva om de trädslag som får användas för anläggande av plantbestånd efter förnyelseavverkning. Plantbestånd får anläggas med hjälp av sådant skogsodlingsmaterial som definieras i lagen och som till sitt ursprung lämpar sig för förhållandena på förnyelseområdet eller med hjälp av naturlig förnyelse. Detta regleras för närvarande i den gällande skogsförordningen och jord- och skogsbruksministeriets beslut om tillämpning av skogslagen.

Utskottet noterar att en totalrevidering av skogslagen pågår i jord- och skogsbruksministeriet. Här förutsätter utskottet att inga sådana ändringar görs som innebär att den vård och användning av skogar som avses i den här lagen ändras när bestämmelser under lagnivå ses över enligt de bemyndigandebestämmelser som föreslås nu. (*Förslag till uttalande*)

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget med anmärkningarna ovan och följande ändringsförslag.

Detaljmotivering

4 a §. Skogsbruksplan. Enligt motiveringen till propositionen är det inte i och för sig obligatoriskt att upprätta en skogsbruksplan. Men om skogsägaren med stöd av speciallagar (om t.ex. samfälliga skogar, församlingar eller befrielse från skogsvårdsavgift) i vissa sammanhang är skyldig att visa upp en skogsbruksplan, ska den-

na uppfylla vissa innehållsliga minimikrav för att kunna betraktas som skogsbruksplan avsedd i lagen. För att undvika tvetydighet föreslår utskottet att ordet "uppgörande" stryks i 3 mom.

8 a §. Trädslag som ska användas för att åstadkomma återväxt. Utskottet påpekar att lagförslaget inte anger om asp (*Populus tremula*) också avser hybridasp (*Populus X wettsteinii*). Hybrid Aspen är en korsning mellan inhemsk och amerikansk asp och kan inte anses vara ett inhemskt trädslag. Den är ett av de trädslag som växer snabbast och som används hos oss. Enligt utredning finns det gott om erfarenhet och framforskad kunskap om användningen av den. Utskottet finner det för lämpligt att nämna hybrid Aspen i 1 och 3 mom. Således kan plantbestånd anläggas med trädslag som hör till Finlands naturliga flora och dessutom med hybridasp och sibirisk lärk.

13 §. Skyddsområden. Enligt paragrafen ska jord- och skogsbruksministeriet i vissa fall få be-

sluta att små områden ska bli skyddsområden och utfärda föreskrifter om den skogsanvändning som är tillåten på skyddsområdena. Föreskrifterna ska ingå i ett överklagbart förvaltningsbeslut och alltså inte vara några allmänna rättsregler. För att tydliggöra detta föreslår utskottet att det i bestämmelsen ska sägas ut att beslutet får innehålla föreskrifter om den skogsanvändning som är tillåten på skyddsområdena och som behövs för att skogen ska bevaras.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av skogslagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i skogslagen av den 12 december 1996 (1093/1996) 26 §,

ändras 2 § 3 mom., 3 § 3 mom., 4 och 5 §, 8 § 1, 2 och 5 mom., 10 § 4 mom., 11 § 2 mom., 12 § 3 mom., 13 och 14 §, 14 a § 3 mom., 15 § 4 mom., 18 § 2 mom., 20 § 1 mom., rubriken för 22 § samt 22 § 1 mom. och 25 §,

av dem 8 § 2 mom., 14 § och 14 a § 3 mom. sådana de lyder i lag 1224/1998, 18 § 2 mom. sådant det lyder i lag 520/2002 och 25 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 137/1999, samt

fogas till lagen nya 4 a, 5 a, 5 b, 8 a och 21 a § som följer:

1 kap.

Allmänna stadganden

2—4 §
(Som i RP)

4 a §

Skogsbruksplan

(1 och 2 mom. som i RP)

Närmare bestämmelser om uppdatering, innehåll och översyn om skogsbruksplanen utfärdas genom förordning av statsrådet.

5, 5 a och 5 b §
(Som i RP)

8 §
(Som i RP)

8 a §

*Trädslag som ska användas för att åstadkomma
återväxt*

Ett plantbestånd som avses i 8 § 1 mom. får anläggas med sådana frön eller plantor av tall, gran, vårtbjörk, glasbjörk och asp som till sitt ursprung och sina övriga egenskaper lämpar sig för förhållandena på förnyelseområdet. Plantbestånd kan också anläggas med andra trädslag som hör till Finlands naturliga flora och med *hybridasp* och sibirisk lärk, om det finns särskilda skäl för det och om trädslagets frön eller plantor till sitt ursprung och sina övriga egenskaper lämpar sig för förhållandena på området.

(2 mom. som i RP)

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om andra trädslag som hör till Finlands naturliga flora än de som nämns i 1 mom., olika trädslags lämplighet i olika delar av landet och på olika växtplatser, hur lämpliga andra trädslag som hör till Finlands naturliga flora än de som nämns i 1 mom. och *hybridasp* och sibirisk lärk är för anläggande av plantbestånd och om förutsättningarna för särskild användning av dessa trädslag. Genom förordning av statsrådet utfärdas vid behov närmare bestämmelser om skogsodling av trädslag som inte hör till Finlands naturliga flora.

10—12 §
(Som i RP)

13 §

Skyddsområden

Om skogens bevarande till skydd för bosättning eller odling på för vindar synnerligen utsatta holmar och stränder vid havet eller insjöar eller på höjder och branter eller för förebyggande av jordskred kräver större inskränkningar i skogens användning än vad 5, 5 a, 5 b, 6, 8 och 8 a § föreskriver, kan jord- och skogsbruksministeriet besluta att små områden som är mest utsatta med tanke på skogens bevarande och dess skyddsverkan ska bildas till skyddsområden *och i sitt beslut ta in* föreskrifter om den skogsanvändning som är tillåten på skyddsområdena och som behövs för att skogen ska bevaras. Innan beslutet fattas ska de markägare och instanser som nämns i 12 § 1 mom. höras.

14 och 14 a §
(Som i RP)

15 §
(Som i RP)

18 §
(Som i RP)

20, 21 a och 22 §
(Som i RP)

25 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att inga sådana

*ändringar görs som innebär att den
vård och användning av skogar som avses i den här lagen ändras när bestäm-*

melser under lagnivå ses över enligt de bemyndiganden som nu blir lagstadgade.

Helsingfors den 10 juni 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Pertti Hemmilä /saml
medl. Lasse Hautala /cent (delvis)
Hannu Hoskonen /cent
Anne Kalmari /cent
Johanna Karimäki /gröna (delvis)
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd

Mats Nylund /sv
Lauri Oinonen /cent (delvis)
Klaus Pentti /cent
Petri Pihlajaniemi /saml (delvis)
Kari Rajamäki /sd
Arto Satonen /saml (delvis)
Katja Taimela /sd
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.