

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 28/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Forststyrelsen

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 september 2004 en proposition med förslag till lag om Forststyrelsen (RP 154/2004 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Matti Setälä, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- regeringsråd Hannu Karjalainen, miljöministeriet

- naturskyddsdirektör Rauno Väisänen, biträdande direktör Marja-Liisa Hintsanen och ledande jurist Jorma Karttunen, Forststyrelsen
- juristsekreterare Heikki J. Hyvärinen, Sametinget
- vicehäradshövding Tommi Siivonen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- styrelseordförande Timo Hannula, Renbeteslagsföreningen
- naturskyddsdirektör Ilpo Kuronen, Finlands naturskyddsförbund rf
- direktör Antti Neimala, Företagarna i Finland rf
- renskötare Outi Jääskö, samarbetsgruppen för Ivalo renbeteslag
- ordförande Jarmo Kiuru, Narkaus-Kämän Eräry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om Forststyrelsen. Propositionen baserar sig på lagen om statliga affärsverk, men beaktar också både Forststyrelsens särdrag som statens största innehavare av jord- och vattenegendom och erfarenheterna av dess verksamhet.

Forststyrelsen avses fortfarande vara ett statligt affärsverk inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde med samhälleliga förpliktelser som begränsar affärsverksamheten

och offentliga förvaltningsuppgifter som är skilda från affärsverksamheten. I ärenden som gäller naturskydd leds Forststyrelsen av miljöministeriet. Forststyrelsen avses behålla sina uppgifter: Den ska vårda, använda och skydda naturresurser och annan egendom i dess besittning, bedriva skogsbruk och annan affärsverksamhet som hänför sig till användningen av naturresurser och sköta de naturskyddsuppgifter och andra offentliga förvaltningsuppgifter som genom fö-

reskrifter har ålagts den. Den ska också bedriva en hållbar och resultatrik verksamhet. Förslaget innebär en precisering av Forststyrelsens samhälleliga förpliktelser.

Som en väsentlig del av en hållbar skötsel och användning av naturresurserna ska Forststyrelsen i tillräckligt hög grad beakta skydd och ändamålsenlig ökning av den biologiska mångfalden tillsammans med övriga mål som uppställts för verksamheten.

Forststyrelsen ska fortfarande ha i uppgift att främja sysselsättningen. Lagen avses få bestämmelser om beaktande av de behov som användning av naturen för rekreation ställer samt av forskningens, undervisningens, försvarsmaktens och gränsbevakningsväsendets markanvändningsbehov. Dessutom ska Forststyrelsen vara beredd att sköta sina uppgifter även under exceptionella förhållanden och att förebygga och bekämpa skogsbränder på statsägd mark i dess besittning.

Enligt propositionen ska skötseln, användningen och skyddet av naturresurserna i Forststyrelsens besittning samordnas så att man tryggar samernas förutsättningar att utöva sin kultur på sitt hembygdsområde och förutsättningarna

för renskötsel inom renskötselområdet enligt renskötsellagen.

De samhälleliga förpliktelserna ska beaktas när Forststyrelsens servicemål och övriga verksamhetsmål uppställs. Förluster som beror på förpliktelser som baserar sig på förhållandet beställare-utförare ersätts genom budgeten.

Avsikten är att i finansieringen av Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter övergå till s.k. bruttobudgetering. De utgifter som förädlats av uppgifterna ska finansieras med anslag som tas in i statsbudgeten och korssubventioneringarna slopas. Inom ramen för bruttobudgeteringen kan naturskyddsområden alltså anskaffas med statliga fastighetstillgångar i Forststyrelsens besittning som utbytesmark och med inkomster från försäljning av sådan egendom.

Det föreslås att Forststyrelsens naturskyddsenhet och myndighetsenhet sammanslås till en enhet för offentliga förvaltningsuppgifter utan att uppgifternas styrnings- och övervakningsförhållanden förändras.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2005 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2005.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen motiverad och nödvändig. Utskottet tillstyrker lagförslaget men med följande anmärkningar.

Forststyrelsen är ett affärsverk som förvaltar en tredjedel av land- och vattenområdena i vårt land. Forststyrelsen har både affärsverksuppgifter och många samhälleliga förpliktelser, vilka sätter gränser för affärsverksamheten. Största delen av de områden som Forststyrelsen förvaltar finns i norra och östra Finland, och därför har Forststyrelsens verksamhet stor regional bety-

delse. Forststyrelsen innehar omfattande land- och vattenområden och därmed ökar också förväntningarna med avseende på rekreation och naturvård. I synnerhet skogarna är värdefull nationalegendom, och många näringar är beroende av skogen, särskilt den växande turistnäringen.

Forststyrelsens verksamhet som affärsverk, dvs. enligt företagsekonomiska principer, står i princip i strid med dess samhällsuppgifter. Erfarenheten hittills visar dock att det ur ett samhällsperspektiv gått väl att kombinera de olika uppgifterna. Överlappande utgifter har kunnat undvikas och dessutom har andra samverkansfördelar uppnåtts. Vidare utgör arrangemanget en fungerande grundval för sammanjämkning av kraven på ekologisk, ekonomisk, social och kul-

turell hållbarhet. Dessutom bör det påpekas att när de ekonomiska betingelserna för Forststyrelsens verksamhet bevaras stärks samtidigt dess möjligheter att sköta de obligatoriska samhällsuppgifterna. Oavsett detta är det befogat att fortsätta eftersträva en klarare differentiering av affärsverksamheten och de offentliga förvaltningsuppgifterna i enlighet med vad regeringen föreslår. Miljöutskottet välkomnar den ökade öppenheten och överskådligheten i verksamheten genom separata bestämmelser om samhällliga förpliktelser och offentliga förvaltningsuppgifter. Bestämmelserna om beaktande av de samhällliga förpliktelserna stärker Forststyrelsens roll som ett affärsverk vars verksamhetsbetingelser i praktiken begränsas av sådana förpliktelser.

Samhällliga förpliktelser

Utskottet noterar med tillfredsställelse 2 § i lagförslaget. Enligt den ska Forststyrelsen vårda, använda och skydda naturresurserna och annan egendom i dess besittning hållbart och resultatrikt. De samhällliga förpliktelserna begränsar Forststyrelsens verksamhet eftersom Forststyrelsen enligt 2 § 2 mom. ska bedriva affärsverksamhet inom ramen för de samhällliga förpliktelser som den åläggs i lagen.

Till Forststyrelsens allmänna samhällliga förpliktelser hör enligt 4 § i förslaget hållbar vård och användning av naturresurserna, inbegripet skydd och ändamålsenlig ökning av den biologiska mångfalden, främjande av rekreation och sysselsättning, trygghet av förutsättningarna för utövande av samekultur, beredskap att sköta sina uppgifter också under exceptionella förhållanden och uppgifter som gäller förebyggande och bekämpande av skogsbränder.

Utskottet betonar vikten av att skydda och ändamålsenligt öka den biologiska mångfalden som en av Forststyrelsens samhällliga förpliktelser. I den genomförandeplan som godkändes av världstoppmötet för hållbar utveckling i Johannesburg betonas i enlighet med konventionen om biologisk mångfald den centrala roll som den biologiska mångfalden spelar för en hållbar

utveckling. Forststyrelsen har haft som mål att bevara och öka den biologiska mångfalden i områden som utnyttjas ekonomiskt genom att införa ett områdesekologiskt planeringssystem. De områdesekologiska planerna täcker all viktig och sammanhängande ekonomi- och rekreationsskog som tillhör staten. Planeringsmetoden måste vidareutvecklas eftersom det är svårt att bevara biologisk mångfald i ekonomiskogar. Exempelvis har skogshönsstammarna minskat oroväckande mycket i ekonomiskogarna.

Systematisk dialog

Forststyrelsen använder ett planeringssystem i tre steg: naturresursplanering, som består av en tioårsplan för markanvändningen inom ett stort område (såsom naturvårdsområdet i norra Lappland), områdesekologisk planering, som består av en plan för mångbruk av skog inom områden på flera tio- eller hundratusen hektar, och åtgärdsplanering, som består av detaljplanering avseende ett visst objekt. Med hjälp av dessa system planerar Forststyrelsen sin verksamhet i ekonomiskog. Denna planering kallas också deltagande planering och går ut på att skapa en aktiv dialog och ett konstruktivt samarbete mellan intressegrupper, myndigheter och företag samt även organiserade grupper och enskilda medborgare.

Enligt detaljmotiven i propositionen ska de samhällliga förpliktelserna inom Forststyrelsen beaktas "i helhetsplaneringen av verksamheten i vilken intressegrupper och medborgare ges möjlighet att delta". Dessutom ska verksamheten planeras och förpliktelserna behandlas så att den lagstadgade förhandlingsplikten och rätten att bli hörd beaktas. Vidare påpekar regeringen att beaktandet av de samhällliga förpliktelserna, även om lagen inte får någon uttrycklig bestämmelse, kräver att förpliktelsernas konsekvenser bedöms så att de ekonomiska konsekvenserna kan slås fast entydigt. Avsikten är att ta fram och använda sätt att mäta ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet så att konsekvenserna kan bedömas i enlighet med vad som

bestäms när servicemålen och andra verksamhetsmål uppställs.

Utskottet anser att vikten och omfattningen av Forststyrelsens samhälleliga förpliktelser förordar bestämmelser om den deltagande planeringen i lag. Enligt motiven är en deltagande helhetsplanering förpliktande, och därför vore det logiskt att lagen nämner planeringssystemet och den systematiska dialogen. Detta skulle vara särskilt viktigt för Lappland, menar utskottet, eftersom markanvändningen begränsas mer inom renskötselområdet än i landet i övrigt. Forststyrelsen har lyckats väl när det gäller att jämka samman olika markanvändningsintressen. Utskottet anser att Forststyrelsen ska fortsätta att utveckla och effektivisera planeringen så att den så väl som möjligt kan användas till att jämka samman olika former av markanvändning och därmed till att undvika intressekollisioner.

Forststyrelsens resultatmål

Utskottet anser att Forststyrelsens resultatmål ska uppställas så att de samhälleliga förpliktelserna beaktas fullt ut. Målet bör inte ställas så högt att skogarnas skyddsvärde eller möjligheterna till rekreation riskeras. Detta bör enligt utskottet uppmärksammas särskilt. Resultatmålet styr verksamheten i hela landet, men är särskilt relevant för norra Lappland. Dessutom ökar trycket på utvidgad rekreationsanvändning av skogarna i södra Finland kraftigt. Eftersom det skyddade området är relativt sett mindre där än i norra Finland har skogarna också stor betydelse för skyddet av den biologiska mångfalden.

Ett av Forststyrelsens viktigaste mål när det gäller naturvårdsområdet i norra Lappland är att skogsbruket och rennäringen ska kunna fungera sida vid sida. Den planerade avverkningen fastställs i naturresursplanen. Den deltagande naturresursplaneringen har emellertid inte avlägsnat intresse motsättningarna inom området. Det har påpekats för utskottet att avverkningens effekter på rennäringen behöver utvärderas och att den skada som avverkningen har på renarnas betesmark behöver minskas ytterligare. Även om naturvårdsområdet i norra Lappland fungerat av-

skilt från Forststyrelsen i övrigt och i enlighet med sina egna specialändamål och även om området inte heller nu förväntas ge avkastning, kvarstår intresse motsättningarna mellan skogsbruket och rennäringen. Skogsavverkningen är regionalekonomiskt viktig både med tanke på arbetstillfällena och med tanke på de indirekta effekterna.

Miljöutskottet anser att det går att förena skogsbrukets och rennäringens intressen. När det planerade avverkningen fastslås måste man i synnerhet i norra Lappland beakta både den ekologiska och den sociala hållbarheten samt dessutom avverka så att skadan minimeras och gammelskog bevaras. Gammelskogen är särskilt viktig för den biologiska mångfalden. Utskottet har också uppmärksammat på strukturomvandlingen inom regionens sågindustri, vilken lett till nya villkor och ökat behov av importvirke.

Att trygga lokalbefolkningens rättigheter

En av Forststyrelsens allmänna samhälleliga förpliktelser är att trygga förutsättningarna för utövande av samekultur. Enligt 4 § 2 mom. i lagförslaget ska vården, användningen och skyddandet av naturresurser i Forststyrelsens besittning inom samernas i sametingslagen (974/1995) avsedda hembygdsområde samordnas så att förutsättningarna för utövande av samekultur tryggas och inom det i renskötsellagen (848/1990) avsedda renskötselområdet så att de förpliktelser som föreskrivs i renskötsellagen uppfylls. Förslaget innebär att bestämmelsen om skydd för samekulturen lyfts upp från förordningsnivå till lagnivå, vilket bl.a. samekommissionen förordade i sitt betänkande¹. Kommissionen påpekade att bestämmelsen om skydd för samekulturen formellt sett ligger på förordningsnivå, även om Forststyrelsens naturvårdsområde i norra Lappland redan nu fungerar relativt självständigt och utifrån områdets specialändamål. Detta kan inte anses vara motiverat med avseende på samernas grundläggande fri- och rättigheter. Eftersom det är fråga om samernas rätt att utveckla sitt språk

¹ Samekommissionens betänkande KB 2001:14, s. 81.

och sin kultur, vilken tryggas i grundlagens 17 § 3 mom., är det motiverat att bestämmelsen införs i lag.

Enligt propositionsmotiven medför den föreslagna bestämmelsen ingen förändring av nuläget. Således anses den inte påverka idkandet av de lokala näringarna. Enligt motiven innebär bestämmelsen inte att endast samerna har de rättigheter som hör samman med idkandet av de avsedda naturnäringarna, eftersom de redan länge har varit ett inslag i tillvaron för hela lokalbefolkningen i norra Finland. Miljöutskottet anser att bestämmelsen behövs med beaktande av grundlagen. Bestämmelsen ska inte anses försämra lokalbefolkningens rättigheter, även om enbart samerna nämns. Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets uttalanden² om att näringsrättsliga ändringsförslag måste bygga på vederhäftiga forskningsdata om samiskhet och om ägarförhållanden och deras utveckling inom området i fråga.

Utskottet vill också framhäva att den överföring av jakttillstånd till Forststyrelsens affärsverksamhet som föreslås i 9 § inte får leda till att kommuninvånarnas fria jakträtt i Lappland begränsas. Enligt lagförslagets 9 § 1 mom. ska ett tillstånd enligt 4 § i terrängtrafiklagen, 5 § i lagen om fiske och 6 § i jaktlagen att använda ett område i Forststyrelsens besittning för det ändamål som avses i respektive lag inte anses vara ett förvaltningsbeslut. Förslaget innebär att tillstånd att fiska, jaga och färdas i terrängen i rättsligt hänseende kan jämföras med en privat markägares rätt att besluta om användningen av sin mark. Enligt propositionsmotiven påverkar bestämmelsen inte kommuninvånarnas rätt att jaga fritt. Jakttrycket på statens marker är ställvis mycket stort, och därför måste försäljningen av jakttillstånd, som ingår i affärsverksamheten, i fortsättningen följas mycket noga i syfte att säkerställa att principerna om hållbar jakt iakttas. Därvid måste man också beakta den fria jaktens andel, de tillstånd som lokala turistföretagare säljer och de tillstånd som Forststyrelsen säljer.

Synpunkter på enskilda lagrum

Utskottet frågar sig om jakt- och fiskeövervakningen är tillräcklig. Jaktbrott går att förhindra endast om övervakningen är trovärdig och effektiv. Enligt 11 § i lagförslaget får endast de tjänstemän vid Forststyrelsen vara jakt- och fiskeövervakare som av inrikesministeriet beviljats polisbefogenheter enligt polislagen och rätt till summarisk förundersökning enligt förundersökningslagen. En tillräcklig nivå på övervakningen är emellertid viktigare än sättet att ordna övervakningen. Utskottet ser gärna att jord- och skogsbruksutskottet i sitt betänkande kräver tillräckliga anslag för jakt- och fiskeövervakningen på statsägd mark i Forststyrelsens besittning.

Enligt 6 § 1 mom. 2 punkten i lagförslaget omfattar Forststyrelsens offentliga förvaltningsuppgifter bl.a. de uppgifter som föreskrivs i vattenlagen (264/1961). Enligt 7 punkten i samma paragraf hör även uppgifter som hänför sig till flottning till de offentliga förvaltningsuppgifterna. Eftersom de uppgifter som Forststyrelsen har enligt vattenlagen³ är olika uppgifter som hänför sig till flottning, bl.a. rätt att föra statens talar, kan det eventuellt räcka med en hänvisning till uppgifter som hänför sig till flottning enligt vattenlagen i 7 punkten. Med andra ord kunde hänvisningen till uppgifter enligt vattenlagen i 2 punkten utgå.

Lagförslagets 13 § gäller ändringssökande. Enligt den får man söka ändring i beslut som Forststyrelsen fattar med stöd av naturvårdslagen genom besvär hos en behörig förvaltningsdomstol och i andra i lagen avsedda beslut som Forststyrelsen fattar genom besvär hos landsbygdsnäringarnas besvärsnämnd i enlighet med förvaltningsprocesslagen (586/1996). Det har påpekats för utskottet att den föreslagna bestämmelsen i fråga om beslut enligt naturvårdslagen skulle leda till att rätten att överklaga är mer inskränkt än i naturvårdslagens 61 §. Enligt regeringens motivering är detta ändå inte

² GrUB 6/2002 rd, GrUU 29/2004 rd.

³ Vattenlagens 5 kap. 14 § 1 mom. (236/1989), 16 § 1 mom. (236/1989), 34 § (236/1989), 41 § (88/2000), 49 § (88/2000), 59 § 1 mom. (88/2000), 62 § (88/2000) och 78 § 2 mom. (236/1989).

avsikten, utan Forststyrelsens beslut enligt naturvårdslagen ska alltså kunna överklagas i enlighet med den lagen. Enligt utskottet bör man överväga att ändra bestämmelsen i överensstämmelse med motiven så att den första meningen uttryckligen hänvisar till naturvårdslagen (genom besvär i enlighet med naturvårdslagen).

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar vad som anförts ovan och betonar särskilt att

— deltagande planering behövs,

— resultatmålet bör uppställas med tanke på naturvård och social hållbarhet och

— tillräckliga anslag behövs för jakt- och fiskeövervakningen.

Helsingfors den 12 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Heidi Hautala /gröna
medl. Susanna Haapoja /cent
Rakel Hiltunen /sd (delvis)
Tuomo Hänninen /cent
Inkeri Kerola /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /saml
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
ers. Esko Ahonen /cent (delvis)
Oras Tynkkynen /gröna (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.