

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 och 29 § i lagen om temporärt stöd för besfogning

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om temporärt stöd för besfogning ändras. I förslaget till proposition föreslås bestämmelser om en övergångsperiod för när stödsystemet upphör. Syftet med propositionen är att i enlighet med regeringsprogrammet säkerställa att de utbetalningar som gäller tidigare beviljade stöd fortsätter. Syftet är också att besfogningsskyldigheten för stödmottagarna ska fortsätta under övergångsperioden. Det föreslås att lagen ändras så att giltighetstiden för den temporära lag som gäller till utgången av 2023 förlängs till och med utgången av 2038. Enligt förslaget kan besfogningsstöd dock sökas endast fram till utgången av 2023 och stöd kan beviljas endast fram till utgången av juni 2024.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för år 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft senast den 31 december 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Beskogningsstödet och lagstiftningen	4
2.2 Den EU-rättsliga grunden för statligt stöd	5
3 Målsättning	6
4 Förslagen och deras konsekvenser	6
4.1 De viktigaste förslagen	6
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	8
5 Alternativa handlingsvägar	10
6 Remissvar	11
7 Bestämmelser på lägre nivå än lag	12
8 Ikraftträdande	12
9 Förhållande till budgetpropositionen	12
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	12
LAGFÖRSLAG	14
Lag om ändring av 6 och 29 § i lagen om temporärt stöd för beskogning	14
BILAGA	16
PARALLELLTEXT	16
Lag om ändring av 6 och 29 § i lagen om temporärt stöd för beskogning	16

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Lagen om temporärt stöd för beskogning (1114/2020, nedan lagen om beskogningsstöd) trädde i kraft den 1 januari 2021 och gäller till och med den 31 december 2023. I lagen föreskrivs det om stöd enligt prövning med hjälp av vilket så kallade impedimentmarker kan beskogas. Beskogningsstödet har beviljats som stöd av mindre betydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse (nedan den allmänna de minimis-förordningen). Anledningen till att lagen är i kraft endast en viss tid är att tillämpningstiden för den gällande allmänna de minimis-förordningen löper ut vid utgången av 2023.

En utvärdering och eventuell förlängning av systemet med beskogningsstöd är ett av åtgärdsförslagen i Klimatplanen för markanvändningssektorn (MISU). Statsrådet godkände klimatplanen den 8 juli 2022 och lämnade den till riksdagen som en redogörelse (SRR 7/2022 rd). Den 7 februari 2023 tillsatte jord- och skogsbruksministeriet en arbetsgrupp för att bereda en reform av lagstiftningen om temporärt stöd för beskogning (MMM10:00/2023). Arbetsgruppens uppgift var att utreda och utvärdera hur det gällande beskogningsstödet fungerar, en eventuell förlängning från och med ingången av 2024 och eventuella lagändringsbehov. Arbetsgruppen utarbetade en promemoria (VN/1228/2023) där de största ändringsbehoven i den gällande lagstiftningen om beskogningsstöd beskrivs. Arbetsgruppens mandat gick ut den 31 maj 2023. Arbetsgruppen föreslog att stödordningen förlängs så att beskogningsstöd i fortsättningen beviljas som ett stöd som avses i kommissionens förordning (EU) 2022/2472 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan gruppundantagsförordningen för jordbruks- och skogsbrukssektorn). Arbetsgruppen föreslog också att lagen ändras bland annat så att slybevuxen tidigare jordbruksmark på vissa villkor i fortsättningen kan betraktas som stödberättigande område.

Arbetsgruppen stödde sig på resultaten från en riksomfattande enkät om beskogningsstödet som Finlands skogscentral genomförde i slutet av 2022. Dessutom ordnade jord- och skogsbruksministeriet i samarbete med Tapio Ab den 5 maj 2023 ett diskussionsmöte för intressentgrupper om reformen av lagen om beskogningsstöd.

Regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering publicerades den 20 juni 2023. I bilaga B till regeringsprogrammet står att ”Stödet för beskogning av impedimentmark slopas (underhållsarvodet kvarstår fram till 2033 för beskogning som utförts tidigare)” (bilaga B, s. 233). Regeringens proposition om en övergångsperiod för när systemet med beskogningsstöd upphör bereddes sommaren 2023 som tjänsteuppdrag vid jord- och skogsbruksministeriet. Eftersom giltighetstiden för lagen om beskogningsstöd går ut den 31 december 2023 måste en proposition om förlängning av lagens giltighetstid lämnas som budgetlag till riksdagen hösten 2023. Därför har tiden för remissbehandlingen av propositionen varit begränsad.

Utkastet till regeringens proposition var på remiss från den 11 augusti till den 1 september 2023. Jord- och skogsbruksministeriet begärde yttranden av 46 instanser. Sammanlagt 15 remissvar lämnades in.

Beredningsunderlaget till propositionen finns i statsrådets tjänst för projektinformation på adressen <https://mmm.fi/sv/projekt2?tunnus=MMM028:00/2023> med identifieringskod MMM028:00/2023.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Beskogningsstödet och lagstiftningen

Den gällande lagstiftningen om temporärt stöd för beskogning av impedimentmark trädde i kraft vid ingången av 2021. Stödordningen bereddes som en del av markanvändningssektorns klimatåtgärder i syfte att stärka kolsänkorna, upprätthålla kollagren, minska utsläppen av växthusgaser från markanvändningssektorn och bidra till anpassningen till klimatförändringarna. Syftet med beskogningsstödet är att öka Finlands skogsareal och på det sättet stärka kolsänkorna utan att försvaga naturens mångfald. I stödordningen avses med impedimentmarker till exempel åkerskiften som tagits ur jordbruksanvändning och områden som inte längre används för torvproduktion.

Enligt den gällande lagen om beskogningsstöd kan stöd beviljas för beskogning av impedimentmarker. Förutsättningar för att stöd ska kunna beviljas är att området är lämpligt för skogsodling (6 § 1 mom. 1 punkten), att det är privatägt (4 §) och att inga anläggningsåtgärder för beskogning har inletts före det godkända stödbeslutet (6 § 1 mom. 6 punkten). Enligt 6 § 1 mom. 2 punkten ska det område som ska beskogas vara minst 0,5 hektar stort, enhetligt och i genomsnitt minst 20 meter brett. I stödordningen har man också säkerställt att områden med betydande miljö- och naturvärden, som till exempel är värdefulla på grund av den biologiska mångfalden eller landskapet, inte beskogas. Avsikten är inte att beskoga åkrar som odlas aktivt. Ett villkor för stödet har därför varit att det inte har sökts jordbruksstöd för åkerarealen efter 2019. Under vissa förutsättningar har beskogning av små åkrar med svag avkastning dock varit stödberättigande i den redan gällande stödordningen.

Stödet enligt den gällande lagen beviljas enligt 2 § 2 mom. i form av stöd av mindre betydelse, det vill säga så kallat de minimis-stöd. Stödet består av en fast kostnadsersättning och ett underhållsarvode. Underhållsarvodet betalas ut det andra och det åttonde året efter beskogningen. Bestämmelser om detta finns i 16 § i lagen. I 8 § finns bestämmelser om beskogningsskyldighet, som innebär att stödmottagaren förbinder sig att se till att det beskogade området vårdas under plantskedet och att bevara området som skogsmark. Beskogningsskyldigheten varar i tio år.

Med stöd av lagen om beskogningsstöd har statsrådet utfärdat en förordning om temporärt stöd för beskogning (103/2021), som innehåller bestämmelser om bland annat mängderna planter och utsäde samt kostnadsersättningens och underhållsarvodets belopp. Med stöd av lagen har också jord- och skogsbruksministeriet utfärdat en förordning om innehållskraven för anmälan om verkställande av beskogningsstöd och om förfarandet vid utbetalning av beskogningsstöd (277/2021). Bestämmelserna i lagen om beskogningsstöd har också preciserats i jord- och skogsbruksministeriets förordning om de uppgifter som ska anges i en ansökan om beskogningsstöd samt de handlingar och utredningar som ska fogas till ansökan (113/2021). En förordning utfärdas också varje år om Finlands skogscentrals och Livsmedelsverkets tillsyn och kontroll.

Under den gällande stödordningen, det vill säga tidsperioden fram till början av augusti 2023, har positiva stödbeslut fattats för sammanlagt 5 274 hektar. Av de godkända ansökningarna har 1 588 hektar gällt mineraljord och sammanlagt 3 685 hektar torvmark. Av de beskogade områden som är baserade på torvmarker är den största delen, sammanlagt 3 062 hektar, områden som tagits ur torvproduktion.

Utifrån de godkända ansökningarna är beskogningsarealerna störst i landskapen Norra Österbotten och Norra Savolax. I landskapen Nyland och Kymmenedalen har antalet

ansökningar om beskogningsstöd varit lägst. I ansökningarna har den genomsnittliga arealen för det område som ska beskogas varit 2,1 hektar, och för enskilda avdelningar i ansökningarna 1,4 hektar.

Av de stödansökningar som kom in fram till början av augusti 2023 avslogs cirka 40 procent och godkändes cirka 60 procent helt eller delvis. Ett partiellt godkännande kan till exempel innebära att en del av arealen i stödansökan har godkänts, medan en del inte får stöd. Det finns flera anledningar till att ansökningar avslagits. De viktigaste har att göra med att området redan varit naturligt beskogat och att NTM-centralen har gett ett negativt utlåtande. De vanligaste anledningarna till ett negativt utlåtande från NTM-centralen har varit att jordbruksstöd söks för området eller att det finns planbegränsningar eller begränsningar som gäller landskapet. Avslag på grund av naturlig beskogning av området har förekommit i situationer där sly har vuxit på det område som ska beskogas så att det uppfyller definitionen av skogsmark enligt den gällande lagen trots att trädslagen eller tätheten i plantbeståndet inte är tillfredsställande.

2.2 Den EU-rättsliga grunden för statligt stöd

Med statligt stöd avses inom EU-rätten en förmån som ges med hjälp av statliga medel och riktas till ekonomisk verksamhet. Beskogningsstödet är ett skogsbruksstöd som beviljas som understöd med statliga medel, och är därmed ett statligt stöd. Ett statligt stöd måste ur EU-rättslig synvinkel ha en rättslig grund.

Stödet enligt den gällande lagen om beskogningsstöd beviljas enligt EU:s regler om statligt stöd som stöd av mindre betydelse, det vill säga så kallat de minimis-stöd. En bestämmelse om detta finns i 2 § 2 mom. Beviljandet av stöd av mindre betydelse grundar sig på den allmänna de minimis-förordningen, som kommissionen antog den 18 december 2013. Den ursprungliga tillämpningsperioden för den allmänna de minimis-förordningen gick ut den 31 december 2020. Genom sitt beslut av den 2 juli 2020 förlängde kommissionen förordningens tillämpningstid fram till den 31 december 2023. Eftersom förordningens tillämpningstid går ut föreskrevs det också att den nationella lagen om beskogningsstöd upphör att gälla vid utgången av 2023.

Villkoret för beviljande av stöd av mindre betydelse är att det totala stödet av mindre betydelse till ett enda företag inte får överstiga 200 000 euro under en period av tre beskattningsår. För att säkerställa detta ska den som beviljar stödet be den som ansöker om stödet om en utredning av alla stöd av mindre betydelse under den perioden. Vid granskningen av stödets totala belopp ska alla stöd av mindre betydelse som den sökande har fått från olika stödmyndigheter beaktas. Stöd enligt den allmänna de minimis-förordningen behöver inte anmälas till kommissionen, så länge alla krav på den aktuella stödformen uppfylls.

EU:s regler om statligt stöd ses över för närvarande. Även lagstiftningen om stöd av mindre betydelse ska reformeras. Den 15 november 2022 lade kommissionen fram ett förslag till förordning om ändring av den allmänna de minimis-förordningen. En väsentlig ändring som kommissionen föreslår i utkastet till förordning är att höja taket för stöd av mindre betydelse som beviljas ett och samma företag i en medlemsstat under en beskattningsperiod på tre år till 275 000 euro från gällande 200 000 euro. Enligt kommissionen avspeglar den här höjningen inflationsutvecklingen sedan den allmänna de minimis-förordningen trädde i kraft och den förväntade beräknade utvecklingen under de minimis-förordningens giltighetstid fram till utgången av 2030 (U 95/2022 rd). Stöd av mindre betydelse, det vill säga de minimis-stöd, behöver inte anmälas till kommissionen, så länge alla krav på stödformen i fråga uppfylls.

3 Målsättning

Propositionens syfte är att förtydliga regleringen om en övergångsperiod för när systemet med beskningsstöd upphör. Enligt regeringsprogrammet ska stödordningen avvecklas så att man samtidigt säkerställer att de stöd som beviljats med stöd av lagen om beskningsstöd 2021–2023 fortsättningsvis betalas ut. Enligt den gällande lagen kan beskningsstöd sökas fram till utgången av 2023, och i propositionen föreslås ingen förlängning av stödordningen. Syftet med detta är besparingar i statsfinanserna. Ett annat syfte är att de skyldigheter som är förenade med stöd som beviljats med stöd av lagen, i synnerhet utbetalningen av underhållsarvoden det andra och åttonde året för beskogad areal samt stödmottagarens beskningssskyldighet, ska fortsätta utan avbrott. Stödmottagarens beskningssskyldighet innebär en förbindelse att vårda det beskogade området under plantskedet och bevara området som skogsmark. På grund av de skyldigheter som beskrivs ovan förlängs lagens giltighetstid till 2038.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås ändringar i lagen om beskningsstöd. I propositionen föreslås bestämmelser om en övergångsperiod för när stödordningen upphör. Den gällande lagen om beskningsstöd är i kraft till utgången av 2023. På grund av stödutbetalningarna och skyldigheterna i samband med beviljade beskningsstöd föreslås det att lagens giltighetstid förlängs tills de stöd som beviljats med stöd av lagen har betalats ut och stödmottagarnas beskningssskyldighet upphört. Lagens giltighetstid förlängs till utgången av 2038. Till följd av detta ändras 29 § om ikraftträdande. Paragrafens 1 och 2 mom. ändras och 3 mom. bibehålls oförändrat. Till paragrafen fogas också nya 4 och 5 mom. Dessutom görs en teknisk precisering i 6 §.

I 29 § 1 mom. i den gällande lagen föreskrivs det att lagen gäller till och med den 31 december 2023. Momentet ändras så att lagen gäller till och med den 31 december 2038. Den föreslagna nya tidpunkten för när lagen upphör att gälla bestäms med hänsyn till att stödbeslut endast kan fattas fram till utgången av juni 2024. Det beaktas också att anläggningsåtgärder för beskogning (sådd eller plantering) enligt 9 § 2 mom. ska vara slutförda vid utgången av det andra kalenderåret efter det att stödbeslutet har meddelats. Enligt 15 § 2 mom. kan skogscentralen dessutom efter ansökan förlänga stödbeslutets giltighetstid högst två gånger för ett kalenderår i sänder. I 16 § finns bestämmelser om anmälan om verkställande och utbetalning av beskningsstöd. Enligt 1 mom. ska det göras en anmälan om verkställande i fråga om slutförandet av anläggningsåtgärderna för beskogning till skogscentralen utan dröjsmål. Enligt 2 mom. betalas kostnadsersättning för beskogningens anläggningsåtgärd till stödmottagaren som en engångsersättning efter det att skogscentralen har mottagit anmälan om verkställande. Förutom kostnadsersättningen betalas ett underhållsarvode till stödmottagaren i två poster så att den första posten betalas två år och den andra posten åtta år efter att skogscentralen har betalat ut kostnadsersättningen. Därmed måste man ha beredskap för att underhållsarvoden kan behöva betalas ut ännu 2037 om skogscentralen har förlängt stödbeslutets giltighetstid enligt 15 § 2 mom. för en eller flera ansökningar.

I förslaget om tidpunkten för giltighetstidens upphörande har man också tagit hänsyn till att beskningssskyldigheten enligt 8 § 4 mom. varar i tio år från det att anmälan om verkställande lämnats in. Det är ändamålsenligt att också bestämmelserna om beskningssskyldigheten gäller tills stödmottagarnas beskningssskyldigheter i samband med stödet har upphört. Lagens giltighetstid klarlägger till exempel hur länge skogscentralens, Livsmedelsverkets och jord- och skogsbruksministeriets tillsynsuppgifter med anknytning till skyldigheterna ska gälla. När man

tar hänsyn till att den tio år långa beskogningssskyldigheten anses börja när anmälan om verkställande lämnas in bör lagen gälla fram till utgången av 2038.

I 29 § 2 mom. föreslås en bestämmelse om att beskogningsstöd endast kan sökas fram till utgången av 2023. Detta motsvarar också innehållet i den gällande lagen eftersom den gällande lagen om beskogningsstöd är i kraft fram till utgången av 2023. I momentet föreslås också en bestämmelse om att beskogningsstöd endast kan beviljas fram till utgången av juni 2024. I praktiken innebär det att skogscentralen kan fatta stödbeslut om beskogningsstöd högst fram till utgången av juni 2024. Detta motsvarar i sin tur bestämmelserna i 29 § 2 mom. i den gällande lagen, eftersom lagen enligt det momentet till och med den 30 juni 2024 ska tillämpas på ansökningar som är anhängiga när lagen upphör att gälla. Därmed kan i praktiken redan enligt den gällande lagen ansökningar som inkommit till skogscentralen före utgången av 2023 behandlas fram till utgången av juni 2024.

Bakgrunden till att lagen om beskogningsstöd är temporär är EU:s regler om statligt stöd och att den allmänna de minimis-förordningen upphör att gälla vid utgången av 2023. Enligt övergångsbestämmelsen i artikel 7.4 tillämpas den förordningen i ytterligare sex månader på allt stöd av mindre betydelse som uppfyller villkoren i förordningen efter att den upphör att gälla. Bestämmelserna i den allmänna de minimis-förordningen möjliggör således det föreslagna förfarandet fram till utgången av juni 2024. Enligt propositionen kan beslut om beskogningsstöd fattas fram till utgången av juni 2024. Därför betraktas det beskogningsstöd som beviljas som ett stöd enligt den gällande de minimis-förordningen och inte som ett de minimis-stöd enligt den nya förordning som träder i kraft vid ingången av 2024. Följaktligen behöver man inte heller ändra hänvisningarna till den gällande allmänna de minimis-förordningen i lagen om beskogningsstöd. Tillämpningen av EU:s regler om statligt stöd beror på tidpunkten för stödbeslutet, och inte till exempel på tidpunkten för utbetalningen, vilket innebär att exempelvis det underhållsarvode som betalas ut två respektive åtta år efter kostnadsersättningen inte påverkar vilken EU-regel om statligt stöd som ska tillämpas.

I momentet föreskrivs det också att ansökningar som inte har behandlats före utgången av juni 2024 förfaller. Eftersom tillämpningstiden i den allmänna de minimis-förordningen begränsas till sex månader efter att förordningen upphör att gälla finns det inget nationellt handlingsutrymme i det avseendet, och inga beslut om beskogningsstöd kan längre fattas med stöd av den gällande allmänna de minimis-förordningen efter juni 2024. Därför är det ändamålsenligt att föreskriva att obehandlade ansökningar förfaller. I praktiken hinner man sannolikt behandla ansökningarna under de sex månaderna.

Paragrafens 3 mom. motsvarar 3 mom. i den gällande lagen, där det föreskrivs om tidpunkten för när stödet kan börja sökas år 2021.

Till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. där det föreskrivs om en övergångsperiod för bestämmelserna om återkrav. Enligt 20 § 1 mom. i lagen om beskogningsstöd återkrävs beskogningsstödet av en stödmottagare som inte har iakttagit beskogningsstödet villkor och beskogningssskyldigheten. I 2 mom. hänvisas det till statsunderstödslagen (688/2001) och konstateras det att åtgärder för återkrav inte längre får vidtas när tio år förflutit från utbetalningen av den sista posten av underhållsarvodet. I momentet föreskrivs det också att om det är fråga om försummelse av beskogningssskyldigheten, räknas den tidsfrist som avses i statsunderstödslagen dock från utgången av skyldighetens giltighetstid. Därför föreslås i 29 § 4 mom. en bestämmelse om att 20 § om återkrav i lagen om beskogningsstöd ska tillämpas också efter att lagen har upphört att gälla. Likaså föreskrivs det att bestämmelserna om sökande av ändring som gäller återkrav i 25 § i lagen tillämpas efter att lagen har upphört att gälla.

Regleringen i 4 mom. säkerställer att bestämmelserna om återkrav av beskningsstöd tillämpas också efter lagen har upphört att gälla.

Till paragrafen fogas också ett nytt 5 mom. där det föreskrivs att alla poster av beskningsstöden ska vara utbetalda senast den 31 december 2037. I praktiken kan de sista utbetalningarna som hör till stödet, det vill säga den andra posten av underhållsarvudet, komma att betalas ut 2037. Tidsplanen för utbetalningen av stödet beskrivs närmare i motiveringen till 1 mom.

Vidare föreslås det att 6 § i lagen ändras. I 1 mom. 4 punkten görs en teknisk precisering. Den gällande lagens hänvisning till markanvändnings- och bygglagen (132/1999) ändras till en hänvisning till lagen om områdesanvändning. Lagens rubrik ändrades genom lagen om ändring av markanvändnings- och bygglagen (752/2023), som träder i kraft den 1 januari 2025. Därmed träder denna tekniska precisering i lagen om beskningsstöd i kraft först den 1 januari 2025, vilket föreskrivs i ikraftträdandebestämmelsen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Propositionen uppskattas leda till besparingar i statsfinanserna när statlig finansiering inte längre kan sökas för beskningsmarker från och med ingången av 2024 och besluten om ansökningar som lämnats före utgången av 2023 måste fattas före utgången av juni 2024. Om systemet med beskningsstöd hade förlängts med tre år så att det hade varit möjligt att lämna in nya stödansökningar fram till utgången av 2026 och stöd hade beviljats varje år med nuvarande stödnivåer för en areal som motsvarar den som nu beskovas, det vill säga cirka 2 000 hektar per år, skulle beskningsmarkerna ha kostat staten sammanlagt cirka 15 miljoner euro i nya utgifter. Om beskningsmarkerna skulle genomföras på den målsatta arealen enligt Klimatplanen för markanvändningssektorn (MISU), det vill säga 3 000 hektar per år, skulle beskningsmarkerna ha medfört totalt cirka 22 miljoner euro i nya utgifter för staten. Om stödordningen hade förlängts med sex år i stället för tre år fram till utgången av 2029, som arbetsgruppen föreslog, skulle staten med de ovan beskrivna årliga beskningsarealerna på 2 000 hektar ha orsakats nya utgifter till ett sammanlagt belopp av cirka 31 miljoner euro och med en årlig beskningsareal på 3 000 hektar sammanlagt 45 miljoner euro. Planen var dock att i den nya stödordningen från och med ingången av 2024 sänka kostnadsersättningarna något från nuvarande nivå, vilket skulle ha betytt lägre anslagsnivåer än de ovan beskrivna.

Under den gällande stödordningens tid har sammanlagt drygt 12 miljoner euro beviljats av statens medel för de positiva stödbesluten fram till början av augusti 2023. Av det beviljade stödet har knappt två miljoner euro betalats i kostnadsersättningar på grundval av anmälningar om verkställande, och 10,4 miljoner euro har ännu inte betalats ut. Av de obetalda stöden betalats 5,8 miljoner euro för anläggningsåtgärder, det vill säga kostnadsersättningar, och 4,6 miljoner euro som underhållsarvoden det andra och åttonde året. Det sammanlagda taket för fullmakten att bevilja stöd är 8,2 miljoner euro 2023. Om inte hela fullmakten för 2023 används kan den användas för beslut som fattas före utgången av juni 2024.

Det årliga beloppet av stöd som betalas ut beror på hur stödet fördelas mellan kostnadsersättningar när beskningsmarkerna utförs och det underhållsarvode som betalas ut det andra och åttonde året efter beskningsmarkerna. Största delen av den kostnadsersättning som beviljats väntas bli utbetald före utgången av 2026, eftersom beskningsmarkerna ska vara utförda före utgången av det andra fulla kalenderåret efter beslutet. När man dessutom tar hänsyn till att tiden för att utföra beskningsmarkerna kan förlängas med högst två år betalas de sista kostnadsersättningarna ut under 2029. Detta leder också till att de första posterna av underhållsarvudet betalas ut för sista gången 2031 och de andra posterna 2037.

Genomförandet av stödordningen medför kostnader för den offentliga ekonomin, huvudsakligen på grund av utbetalningen av stöd och tillsynsmyndigheternas omkostnader. För skogscentralen och Livsmedelsverket kvarstår under lagens giltighetstid uppgifter som har att göra med behandlingen av anmälningar om verkställande, betalningen av stöd, tillsynen över att beskogningsskyldigheten uppfylls samt eventuella återkrav av stöd. Skogscentralens och Livsmedelsverkets årliga kostnader för att administrera och genomföra stödordningen uppskattas bli totalt drygt 100 000 euro i genomsnitt från och med 2025. Besparingar i stödordningens administrativa kostnader uppskattas uppkomma i synnerhet när behovet av närings-, trafik- och miljöcentralernas utlåtanden upphör vid utgången av juni 2024. Även skogscentralens och Livsmedelsverkets arbetsinsats i samband med stödordningen minskar betydligt efter juni 2024, då alla stödansökningar som lämnats in före tidsfristen har behandlats.

På en samhällsekonomisk skala kan det uppstå indirekta konsekvenser när systemet för beskogningsstöd upphör vid utgången av 2023. De har att göra med internationella och nationella förpliktelser för att stärka och upprätthålla kolsänkor och kollager. I statsrådets redogörelse om en klimatplan för markanvändningssektorn klassificeras beskogning av impedimentmarker som en kostnadseffektiv åtgärd som bidrar till klimatmålen. Enligt avsnitt 7.4 i statsminister Petteri Orpos regeringsprogram ska skog och mark som kolsänkor stärkas. Markutsläppen minskas på ett verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt genom att befintliga metoder utvidgas och effektiviseras.

I samband med beredningen av den gällande stödordningen 2020 utarbetade Tapio Ab, Naturresursinstitutet och Finlands skogscentral en utredning som baserade sig på geodatamaterial och som visade att det i Finland finns över 100 000 hektar impedimentmarker som lämpar sig för beskogning, till exempel åkerskiften som inte längre används för jordbruk samt tidigare torvproduktionsområden. Beskogningens klimatkonsekvenser kan analyseras utifrån resultaten av Naturresursinstitutets projekt 2021 för att bedöma effekten av LULUCF-klimatåtgärder. I synnerhet torvbaserade jordbruksmarker och tidigare torvproduktionsområden är utsläppskällor för växthusgaser, och därför kan särskilt beskogningen av sådana områden minska utsläppen.

I Naturresursinstitutets rapport Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet: Arvio päästövähennysmahdollisuuksista (2021) uppges det att den årliga minskning av växthusgasutsläppen som beskogningen åstadkommer varierar stort beroende på områdets tidigare markanvändningsform, jordarten, trädslaget och den tid som förflutit sedan beskogningen genomfördes. Om man jämför beskogning i olika jordarter är utsläppsminskningen störst vid beskogning av tidigare torvproduktionsområden och torvmarker som inte längre används för jordbruk. På sådana områden minskar utsläppen enligt rapporten med 7,8–9,8 ton CO₂ ekv./ha/år under de första 15 åren jämfört med den ursprungliga markanvändningen. När det gått 30–45 år sedan beskogningen är utsläppen från torvmarksbaserad jordbruksmark årligen 17,1 ton CO₂ ekv./ha/år mindre och från torvproduktionsområden 10,8 miljoner ton CO₂ ekv./ha/år mindre än med den tidigare markanvändningen. Motsvarande siffror för beskogning av mineraljord som tagits ur jordbruksanvändning är i genomsnitt 3,8 ton CO₂ ekv./ha/år under de första 15 åren och 7,8 ton CO₂ ekv./ha/år när det gått 30–45 år sedan beskogningen. Närmare uppgifter finns i rapporten.

I rapporten uppskattades det också att om hela den potentiella arealen av impedimentmarker i Finland beskogas under 15 år, blir effekten av beskogningen 2036–2050 totalt -0,5 miljoner ton CO₂ ekv. per år och under den följande femtonårsperioden 2051–2065 totalt -0,6 miljoner ton CO₂ ekv. per år. Om man vill jämföra effekten av impedimentbeskogning med Finlands senaste växthusgasinventering som Naturresursinstitutet publicerade den 15 mars 2023 var nettosänkan

för skogsmark 2021 totalt -8,3 miljoner ton CO₂-ekv. Allt som allt var markanvändningssektorn 2021 en nettoutsläppskälla för cirka 0,5 miljoner ton CO₂-ekv. På längre sikt skulle beskogning av impedimentmarker också ha en positiv effekt på virkesproduktionen.

Genom att skogsarealen ökar kan beskogning av impedimentmarker också tänkas kompensera för den avskogning som annan markanvändning orsakar i Finland. I och med att systemet med beskogningsstöd för impedimentmarker upphör uppskattas beskogningen av de ovannämnda impedimentarealerna och vissa små åkrar med dålig avkastning ytterligare sakta av. Utan offentligt stöd bedöms beskogningsvolymerna på impedimentmarker åtminstone inledningsvis minska betydligt eftersom beskogningens lönsamhet är dålig och det för närvarande inte finns någon marknad som erbjuder markägarna alternativa incitament att utföra beskogning.

5 Alternativa handlingsvägar

En arbetsgrupp tillsatt av jord- och skogsbruksministeriet beredde en reform av lagstiftningen om temporärt stöd för beskogning. Arbetsgruppens mandatperiod sträckte sig från den 7 februari till den 31 maj 2023. Våren 2023 har man således också bedömt alternativet att förlänga stödordningen för beskogningsstöd efter 2023. Arbetsgruppen föreslog en förlängning av stödordningen och dessutom vissa lagändringar som den beskriver i sin promemoria (VN/1228/2023). Arbetsgruppen föreslog att stödordningen skulle fortsätta och gälla i sex år, det vill säga fram till utgången av 2029. Giltighetstiden skulle basera sig på tidsfristen för tillämpningen av EU:s regler för statligt stöd.

Arbetsgruppen föreslog en ändring i fråga om den EU-rättsliga grunden för det statliga stödet. Den föreslog att lagen skulle ändras så att beskogningsstöd i fortsättningen beviljas med stöd av EU:s gruppundantagsförordning för jordbruks- och skogsbrukssektorn. Då skulle den rättsliga grunden för det statliga stödet ändras så att beskogningsstödet inte längre är ett stöd av mindre betydelse. Ändringen föreslogs eftersom den nya gruppundantagsförordningen för jordbruks- och skogsbrukssektorn, som trädde i kraft vid ingången av 2023, gör det möjligt att bevilja beskogningsstöd med hjälp av den förordningen. Därmed skulle beskogningsstödet i fortsättningen inte längre betraktas som ett stöd av mindre betydelse enligt den allmänna de minimis-förordningen, och det skulle inte heller påverka de enskilda aktörernas de minimis-kvoter. Det föreslogs att lagen skulle ändras med anledning av den nya rättsliga grunden för det statliga stödet. I enlighet med gruppundantagsförordningen föreslogs i lagen nya bestämmelser bland annat om att stöd inte beviljas till företag i svårigheter eller företag som är föremål för kommissionens återbetalningskrav.

Arbetsgruppen föreslog också att lagens bestämmelser om godtagbara områden för beskogningsstöd skulle preciseras. Enligt arbetsgruppens förslag skulle slybevuxna områden som tagits ur jordbruksanvändning under vissa förutsättningar i framtiden kunna betraktas som stödberättigande. Det föreslogs också att definitionen av stödberättigande områden skulle preciseras bland annat så att områden som inte varit föremål för vissa ansökningar om jordbruksstöd under året före det år som ansökan om beskogningsstöd gjordes eller därefter skulle betraktas som stödberättigande område som tagits ur jordbruksanvändning.

Arbetsgruppen föreslog också preciseringar i lagen när det gäller innehållet i närings-, trafik- och miljöcentralens utlåtande som ska inhämtas innan stödbeslutet fattas. I fortsättningen skulle närings-, trafik- och miljöcentralen i sitt utlåtande inte ha någon skyldighet att ta ställning till exempel till huruvida anläggningsåtgärder inletts på området, utan skogscentralen, som fattar stödbeslutet, skulle ha som uppgift att bedöma den saken.

Ändringar föreslogs också i tidsschemat för utbetalning av beskogningsstöd. Beskogningsstödet består av kostnadsersättning, det vill säga beskogningsersättning, och av underhållsarvoden. Det föreslogs att lagen skulle ändras så att underhållsarvoden i framtiden betalas det andra och det femte året efter beskogningen, i stället för det andra och det åttonde året enligt gällande lag. En precisering föreslogs också i lagens bestämmelse om kravet på planteringstäthet i samband med beskogningsstöd.

Dessutom föreslogs ändringar av delvis teknisk natur med anledning av den nya lagen om ett temporärt incitamentsystem för skogsbruket (71/2023).

6 Remissvar

Propositionen har varit på remiss från den 11 augusti till den 1 september 2023. Yttranden om propositionen begärdes av 46 instanser som representerar ministerierna och den övriga statsförvaltningen, forskningsinstitutet och universiteten, miljöorganisationerna, skogsägarnas och industrins intressebevakning samt företag i branschen.

Yttranden lämnades av 15 instanser: Bioenergi rf, Finsk Energiindustri rf, agrikultur-forstvetenskapliga fakulteten vid Helsingfors universitet, Naturresursinstitutet, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf, Skogsbranschens Experter rf, Skogsindustrin rf, Pääkaupunkiseudun Metsänomistajat PKMO ry, Finlands Sågindustri rf, Finlands naturskyddsförbund, Finlands miljöcentral, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, Industrifacket, WWF Finland och miljöministeriet. Närings- trafik- och miljöcentralen i Södra Österbotten, Museiverket, Finlands skogscentral och finansministeriet meddelade att de inte har något att yttra om lagförslaget.

Största delen av dem som lämnade ett yttrande ansåg att lagförslaget om en övergångsperiod för när stödordningen upphör behövs. I remissvaren föreslogs inte heller några ändringar i den föreslagna övergångstiden. I yttrandena motiverades behovet av en övergångstid med att den säkerställer att beviljade stöd betalas ut och att stödmottagarnas beskognings- och underhållsskyldighet fortsätter enligt gällande lag fram till utgången av 2038. Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf och Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf fäste dessutom uppmärksamhet vid att markägarna bör behandlas lika, vilket enligt deras yttranden förutsätter att alla stödansökningar som mottagits fram till utgången av 2023 hinner behandlas skyndsamt innan de förfaller.

I Bioenergi rf:s, Finsk Energiindustri rf:s, Skogsindustrin rf:s, Naturresursinstitutets, Finlands Sågindustri rf:s, WWF Finlands, Finlands miljöcentral och Finlands naturskyddsförbund rf:s yttranden uppmärksammas behovet av att säkerställa att åtgärder som främjar kolbindning fortsätter trots att stödet för beskogningsprojekt på impedimentmark slopas. Dessutom ansåg agrikultur-forstvetenskapliga fakulteten vid Helsingfors universitet och Finlands naturskyddsförbund rf att det är motiverat att fortsätta med stödet till impedimentmarker. I flera yttranden betonades att beskogning av impedimentmark är en av de åtgärder som föreslås i klimatplanen för markanvändningssektorn (MISU). Bioenergi rf konstaterar i sitt yttrande att marknaden för koldioxidkompensation, som kan bidra till privata aktörers vilja att inleda beskogning, i stor utsträckning befinner sig i utvecklingsfasen. Naturresursinstitutet, Helsingfors universitet och Finlands naturskyddsförbund ansåg i sina yttranden att det är möjligt att beskogningen av impedimentmark minskar som följd av att stödet upphör. Bioenergi rf, Skogsindustrin rf och Finlands naturskyddsförbund konstaterade i sina yttranden att beskogning av impedimentmark är ett sätt att kompensera för avskogningen. Naturresursinstitutet och Finlands miljöcentral betonade i sina yttranden uppfyllandet av Finlands internationella klimatåtaganden.

7 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Bemyndigandena att utfärda förordning i lagen om beskningsstöd ändras inte i och med propositionen. De gällande förordningarna upphör att gälla vid utgången av 2023 och i princip skulle det vara ändamålsenligt att ändra dem så att de fortsätter gälla.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen ska träda i kraft senast den 31 december 2023. Den gällande lagens giltighetstid går ut den 31 december 2023 och det är ändamålsenligt att lagen fortsätter gälla utan avbrott. Dock träder 6 § 1 mom. 4 punkten i kraft först den 1 januari 2025. Det uppskjutna ikraftträdandet av 6 § 1 mom. 4 punkten har att göra med markanvändnings- och bygglagens nya rubrik. Den lagens nya rubrik är lagen om områdesanvändning, och den ändring av markanvändnings- och bygglagen genom vilken rubriken ändras träder i kraft den 1 januari 2025. Därför ska ändringen av den lagens rubrik även i lagen om beskningsstöd sättas i kraft först från och med den 1 januari 2025.

9 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den. I och med propositionen slopas systemet med beskningsstöd samtidigt som det säkerställs att utbetalningen av stöd som beviljats med stöd av den gällande lagen om beskningsstöd fortsätter. Finansieringen enligt lagförslaget är behovsprövad och beskningsstödet finansieras inom ramarna för det anslag som årligen är tillgängligt i statsbudgeten. Beskningsstödet finansieras med moment 30.40.47 (Stöd för besknings av impedimentmark) i statsbudgeten. I budgeten för 2024 föreslås ett anslag på 3,490 miljoner euro för stödordningen. För 2024 föreslås ingen ny fullmakt att bevilja stöd, men det föreslås att den oanvända fullmakten från 2023 förnyas så att stödbeslut kan fattas fram till utgången av juni 2024 om ansökningar som varit anhängiga den 31 december 2023. År 2023 uppgår fullmakten att bevilja stöd till sammanlagt 8,2 miljoner euro.

Från och med 2025 föreslås för varje år det budgetanslag som behövs för att betala ut kostnadsersättningar och underhållsarvoden för besknings i enlighet med de stödbeslut som fattats. Den aktuella uppskattningen är att anslagsbehovet 2025 är cirka 2,5 miljoner euro, 2026 cirka 2,0 miljoner euro och 2027 cirka 1,8 miljoner euro.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås bestämmelser om en övergångsperiod för när systemet med beskningsstöd upphör. Lagens giltighetstid ska förlängas till utgången av 2038 och samtidigt ska ansökningarna om stöd begränsas i enlighet med gällande lag till utgången av 2023. Propositionen klarlägger regleringen av övergångsperioden. Propositionen kan anses anknyta till bestämmelserna om rättsskydd i 21 § i grundlagen och bidra till en god förvaltning. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Grundlagens 21 § innehåller en grundläggande bestämmelse om rätten att få sitt ärende behandlat och avgjort i en domstol eller hos en annan myndighet. Paragrafens 2 mom. gäller andra dimensioner av rättvis rättegång och god förvaltning. Det är kopplat till 1 mom. som också tryggar rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning. Paragrafen förutsätter att principerna om rättvis rättegång och god förvaltning uppfylls som helhet. Därutöver ger den ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i denna helhet (RP 309/1993 rd, s. 77). I och med att lagens giltighetstid förlängs säkerställs det att bestämmelserna om bland annat

utbetalning av beskogningsstöd, stödmottagarnas skyldigheter och aktörernas tillsynsuppgifter fortsätter gälla. Om den föreslagna ändringen inte görs kan man anse att tillämpningen av lagen på de stöd som beviljats är upp till lagtillämparen att avgöra. De föreslagna bestämmelserna tryggar stödmottagarens ställning genom att de säkerställer att utbetalningarna i samband med stödet fortsätter och genom att regleringen under övergångsperioden klarläggs. Samtidigt säkerställs det till exempel att bestämmelserna om skogscentralens och Livsmedelsverkets tillsynsuppgifter är i kraft, vilket också har samband med stödmottagarens möjlighet enligt 21 § 2 mom. i lagen att avhjälpa de brister som konstaterats vid en terrängbesiktning eller någon annan granskning, om bristerna är små och relativt lätt kan avhjälpas. Detta kan anses bidra till stödmottagarens rättsskydd. För rättsskyddet är det också relevant att de föreslagna bestämmelserna i 29 § 4 mom. säkerställer och klarlägger tillämpningen av bestämmelserna om återkrav av beskogningsstöd under övergångsperioden. Propositionen som helhet kan anses bidra till det grundlagstryggade rättsskyddet och till en god förvaltning, som ingår i det.

Enligt propositionen kan beskogningsstöd endast beviljas fram till utgången av juni 2024. Det föreskrivs också att ansökningar som inte har behandlats senast den 30 juni 2024 förfaller. Eftersom stöd kan sökas fram till utgången av 2023 återstår sex månader för behandlingen av de sista stödansökningarna. Tidsfristen är sex månader eftersom den tillämpliga allmänna de minimis-förordningen slutar tillämpas vid utgången av 2023. Enligt artikel 7.4 i den förordningen tillämpas den i ytterligare sex månader på program för stöd av mindre betydelse som uppfyller kraven i den efter att förordningen upphör att gälla. Därför är det inte möjligt att fatta några stödbeslut med stöd av den gällande allmänna de minimis-förordningen efter juni 2024. Grundlagsutskottet har ansett att det i sig är klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (GrUU 14/2018 rd och GrUU 20/2017) och att det inte finns skäl att i vår nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot unionsrätten (GrUU 15/2018 rd). Därmed kan det betraktas som ändamålsenligt att föreskriva att utgången av juni 2024 ska vara tidsfristen för beviljande av beskogningsstöd och att ansökningar som inte har behandlats före det förfaller.

På de grunder som nämns ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lag

om ändring av 6 och 29 § i lagen om temporärt stöd för beskogning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om temporärt stöd för beskogning (1114/2020) 6 § 1 mom. 4 punkten och 29 § som följer:

6 §

Förutsättningar för beviljande av beskogningsstöd

Förutsättningar för beviljande av beskogningsstöd är utöver det som föreskrivs i 5 § att det område som ansökan om beskogningsstöd gäller

4) är sådant att beskogningen inte väsentligen försvårar bevarandet av ett öppet landsbygdslandskap och inte strider mot planbegränsningarna enligt lagen om områdesanvändning (132/1999),

29 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021 och gäller till och med den 31 december 2038.
Stöd enligt denna lag kan dock sökas endast fram till utgången av 2023 och stöd kan beviljas endast fram till utgången av juni 2024. Ansökningar som inte har behandlats senast den 30 juni 2024 förfaller.

Beskogningsstöd enligt denna lag kan dock sökas först från och med den 1 mars 2021.

Bestämmelserna om återkrav av beskogningsstöd i 20 § i denna lag tillämpas också efter att lagen har upphört att gälla. Även bestämmelserna om sökande av ändring som gäller återkrav i 25 § i denna lag tillämpas efter att lagen har upphört att gälla.

Stöd som beviljats med stöd av denna lag ska betalas ut senast den 31 december 2037.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 6 § 1 mom. 4 punkt träder dock i kraft först den 1 januari 2025.

Helsingfors den 9 oktober 2023

Statsminister

Petteri Orpo

Jord- och skogsbruksminister Sari Essayah

Lag

om ändring av 6 och 29 § i lagen om temporärt stöd för beskogning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om temporärt stöd för beskogning (1114/2020) 6 § 1 mom. 4 punkten och 29 § som följer:

Gällande lydelse

6 §

Förutsättningar för beviljande av beskogningsstöd

Förutsättningar för beviljande av beskogningsstöd är utöver det som föreskrivs i 5 § att det område som ansökan om beskogningsstöd gäller

4) är sådant att beskogningen inte väsentligen försvårar bevarandet av ett öppet landsbygdslandskap och inte strider mot planbegränsningarna enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999),

29 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021 och gäller till och med den 31 december 2023.

På ansökningar som är anhängiga när denna lag upphör att gälla tillämpas denna lag också efter det att lagen har upphört att gälla, till och med den 30 juni 2024.

Beskogningsstöd enligt denna lag kan dock sökas först från och med den 1 mars 2021.

Föreslagen lydelse

6 §

Förutsättningar för beviljande av beskogningsstöd

Förutsättningar för beviljande av beskogningsstöd är utöver det som föreskrivs i 5 § att det område som ansökan om beskogningsstöd gäller

4) är sådant att beskogningen inte väsentligen försvårar bevarandet av ett öppet landsbygdslandskap och inte strider mot planbegränsningarna enligt *lagen om områdesanvändning* (132/1999),

29 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021 och gäller till och med den 31 december 2038.

Stöd enligt denna lag kan dock sökas endast fram till utgången av 2023 och stöd kan beviljas endast fram till utgången av juni 2024. Ansökningar som inte har behandlats senast den 30 juni 2024 förfaller.

Beskogningsstöd enligt denna lag kan dock sökas först från och med den 1 mars 2021.

Bestämmelserna om återkrav av beskogningsstöd i 20 § i denna lag tillämpas också efter att lagen har upphört att gälla. Även bestämmelserna om sökande av ändring som gäller återkrav i 25 § i denna lag tillämpas efter att lagen har upphört att gälla.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Stöd som beviljats med stöd av denna lag ska betalas ut senast den 31 december 2037.

Denna lag träder i kraft den ____ 20 ____ . Lagens 6 § 1 mom. 4 punkt träder dock i kraft först den 1 januari 2025.
