

RP 261/2018 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om bekämpning av skogsskador

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om bekämpning av skogsskador ändras så att det i lagen tas in en ny temporär bestämmelse om som gäller ersättningstagare. Dessutom föreslås det att ikraftträdandebestämmelsen ändras så att bestämmelsen om ersättning för kostnader och skador till följd av bekämpning av omfattande skogsskador gäller till och med den 31 december 2021.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERINGAR

1 Nuläge, praxis och föreslagna ändringar

Syftet med lagen om bekämpning av skogsskador (1087/2013, nedan *skogsskadelagen*) är att upprätthålla skogarnas goda hälsa. Genom lagen försöker man framför allt hålla stammarna av de värsta skadeinsekterna i skogarna på en tillräckligt låg nivå. Med skog avses ett område på vilket skogslagen (1093/1996) tillämpas.

Klimatförändringen hör till vår tids största utmaningar som också kan påverkas genom skogsbruk och användning av trä. Skogarna binder koldioxid och fungerar som kolsänkor och kolreservoarer. Kolsänkorna fördröjer ökningen av koldioxidhalten i atmosfären och dämpar på så sätt klimatförändringen. I och med att klimatförändringen framskrider måste man i skogsvården förbereda sig på riskerna.

Utgångspunkten vid bekämpning av skogsskador är att det alltid förekommer en viss grad av skador och skadliga faktorer, men man bör redan i förväg kunna påverka uppkomsten och spridningen av omfattande skogsskador som orsakar stora ekonomiska förluster. Bäst bekämpas omfattande insektsskador genom att stammarna av skadeinsekter hålls på tillräckligt låg nivå. Bekämpning när skadan håller på att sprida sig är mycket svårare, för att inte säga omöjligt.

Lagens syfte är att upprätthålla skogarnas goda hälsa och bekämpa skogsskador. Enligt lagen kan omfattande skogsskador bekämpas med statsmedel. På så sätt bekämpas de effektivare och deras spridning kan stoppas eller fördröjas.

Enligt 9 § i skogsskadelagen gäller att om det i en skog förekommer exceptionellt omfattande skogsskador eller det finns en risk för utbredning eller uppkomst av en omfattande skogsskada, får jord- och skogsbruksministeriet i syfte att förhindra spridning eller uppkomst av skogsskada ålägga markägarna inom riskområdet att avlägsna ett tillräckligt antal träd från skogen eller att vidta andra nödvändiga åtgärder. Ministeriet får samtidigt besluta om den tidpunkt då träden ska avlägsnas samt om behandling av de träd som ska avlägsnas. Ministeriet får även ålägga Finlands skogscentral att inleda bekämpning som kräver snabba åtgärder. Enligt paragrafens 2 mom. ska Finlands skogscentral för ministeriet lägga fram ett förslag om bekämpning när en risk som anges i 1 mom. uppstår. En liknande bestämmelse har ingått i Finlands lagstiftning sedan 1991. I de fall som avses i lagen betalas ersättning för kostnader av bekämpning och ersättning för tillväxtförluster i trädbestånd som passerat plantskogsstadiet av statens medel till markägare till den del kostnaderna överskrider kostnaderna för normal skogsvård eller sedvanlig drivning av virke. I fråga om sådana trädbestånd i plantskogsstadiet som har förstörts till följd av bekämpningsåtgärderna ersätts förnyelsekostnaderna. När skogsskadelagen stiftades konstaterades det att det ovan beskrivna ersättningsförfarandet och närmare bestämt de ersättningar för *kostnader och skador till följd av bekämpning av omfattande skogsskador* som avses i 10 § kan innehålla statligt stöd. Därför föreskrivs det i 28 § i skogsskadelagen att lagens 10 § träder i kraft först vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet, dvs. efter att kommissionen har godkänt stödsystemet. Fram till dess tillämpas 7 § (*Ersättningar och bidrag*) i lagen om bekämpning av insekt- och svampskador i skog (263/1991), som upphävs.

Finland anmälde första gången stödordningen i fråga om omfattande skogsskador till Europeiska kommissionens generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG AGRI) i december 2014. Våren 2015 drog Finland dock tillbaka sin anmälan, eftersom kommissionen meddelade att Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden 2014–2020 (2014/C 249/01) skulle ändras så att det blir

RP 261/2018 rd

möjligt att bevilja statligt stöd för bekämpning av omfattande skogsskador. De ändrade riktlinjerna trädde i kraft den 24 november 2015 genom kommissionens tillkännagivande om ändring av Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd inom jordbruks- och skogssektorn och i landsbygdsområden 2014–2020 (2015/C 390/05). Därefter gjorde Finland en ny officiell anmälan den 16 december 2016. Kommissionen begärde kompletterande upplysningar av Finland fyra gånger. Dessutom träffade representanter för jord- och skogsbruksministeriet representanter för kommissionen den 9 mars 2018 i Bryssel. Under behandlingen meddelade kommissionen att den anser att den rättsliga grunden för stödsystemet har trätt i kraft 1991 och att den därmed anser att det är fråga om ett oanmält stöd. När Finland anslöt sig till Europeiska unionen ansåg man i Finland att det inte är fråga om statligt stöd eftersom markägaren åläggs att bekämpa skador och i princip inte har rätt att vägra göra detta.

Kommissionen meddelade sitt beslut den 17 maj 2018. Beslutets ärendenummer är SA.47083. Beslutet har publicerats på finska och svenska på kommissionens webbplats. I beslutet konstateras det att kommissionen beslutat att inte invända mot den aktuella stödordningen eftersom den är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i EUF-fördraget.

I kommissionens beslut diskuteras kumulering av stöd. Finland har anmält att det stöd som avses i skogsskadelagen inte kommer att kumuleras med andra stöd. I anslutning till detta föreslås det att i 10 § avsedd ersättning inte ska beviljas om ersättningstagaren för ersättning av skador som avses i 10 § har fått annat offentligt stöd eller stöd via skattesystemet eller båda. Sådant stöd kommer att återkrävas, om det efter utbetalning av ersättning enligt skogsskadelagen framgår att kumulering av detta slag skett. Den nya bestämmelsen i 10 a § 1 mom. i skogsskadelagen är likadan som bestämmelsen om annat offentligt stöd i 7 § i den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (34/2015). Stödsystemet i fråga baserar sig på samma riktlinjer som ersättningarna enligt skogsskadelagen.

Enligt kommissionens beslut ska företag i svårigheter enligt definitionen i punkt 35.15 i riktlinjerna 2014–2020 vara undantagna som mottagare. Inte heller företag som har oreglerade återbetalningskrav till följd av ett tidigare kommissionsbeslut som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden kan vara stödmottagare. Dessa bestämmelser tas in i 2 mom. i den nya 10 a § i skogsskadelagen. Motsvarande bestämmelse finns i 5 § 1 mom. i den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk.

Enligt Europeiska unionens regler om statligt stöd avses med företag en fysisk eller juridisk person som bedriver ekonomisk verksamhet. Markägare anses bedriva ekonomisk verksamhet. Försäljning av virke är ekonomisk verksamhet. Därför ska bestämmelser som gäller företag också tillämpas på de markägare som är fysiska personer.

Enligt punkt 737 i riktlinjerna för åren 2014–2020 kommer riktlinjerna att tillämpas till och med den 31 december 2020. Den anmälda nya stödordningen är i enlighet med kommissionens beslut i kraft till och med den 31 december 2021. Därefter anpassas den vid behov till alla nya riktlinjer som är tillämpliga.

Dessutom konstaterar kommissionen i sitt beslut att den oanmälda tidigare stödordningen är förenlig med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 c i EUF-fördraget, eftersom den uppfyller riktlinjerna 2007–2013. Kommissionen ansåg att lagen om bekämpning av insekt- och svampskador i skog inte angav några exakta ramar för den tidigare ordningen, t.ex. definitioner av stödmottagare, de förebyggande åtgärdernas art, löptid eller budget. Denna lagtext gav i sig inte någon rätt att få stöd. I jord- och skogsbruksministeriets beslut (dnr 1085/636/2008, 23.4.2008) om beviljande av stöd 2008 för bekämpning av röd tallstekel angavs varaktigheten och området för de förebyggande åtgärderna, budgeten, samt fastställdes de exakta bekämpningsåtgärderna som skulle vidtas. Därmed ansåg kommissionen att lagen

om bekämpning av insekt- och svampskador i skog inte utgjorde stöd vid den tidpunkt då den antogs, utan att detta först var fallet när den tillämpades för första gången av ministeriet, dvs. år 2008. Därmed ansåg kommissionen att den oanmälda tidigare stödordningen är förenlig med EU:s regler om statligt stöd.

På grund av kommissionens beslut är det motiverat att foga en ny bestämmelse (10 a §) till skogsskadelagen om att stöd inte kan beviljas företag i svårigheter eller företag som är föremål för återbetalningskrav. Eftersom omfattande skogsskador måste bekämpas på alla områden där det är påkallat, oberoende av markägaren, fogas till lagen en bestämmelse om att stödet i ovannämnda fall beviljas som stöd av mindre betydelse eller s.k. de minimis-stöd. De minimis-stödet uppgår till högst 200 000 euro som beviljas företaget inom loppet av tre skatteår i följd. Det anses vara av så liten betydelse att någon förhandsanmälan om stödet inte behöver göras till kommissionen. I detta belopp inkluderas dock samtliga stöd som beviljats som de minimis-stöd. Det är mycket osannolikt att skadebekämpningen i fråga om en enskild markägare skulle kosta mer än 200 000 euro. I en sådan situation eller om markägarens maximibelopp för de minimis-stöd redan har uppnåtts, måste man avstå från skadebekämpning i fråga om denna markägare, eller också skulle markägaren vara tvungen att finansiera bekämpningen själv.

Dessutom föreslås det att ikraftträdandebestämmelsen (28 § 1 mom.) i skogsskadelagen ändras så att giltighetstiden för den statsrådsförordning som nämns i momentet överensstämmer med kommissionens beslut.

2 Propositionens konsekvenser

2.1 Konsekvenser för markägarna och skogsindustrin

Den föreslagna ändringen har positiva konsekvenser för markägarnas ställning. Ändringen möjliggör bekämpning av omfattande skogsskador med statsmedel.

Den föreslagna ändringen har positiva konsekvenser för skogsindustrin. Ändringen möjliggör en effektiv bekämpning av omfattande skogsskador. Ju friskare och mer välvuxna skogarna är, desto mer råvara finns det för industrins behov.

Bekämpningen av omfattande skogsskador anses vara av samhällelig betydelse. Utöver att friska skogar betjänar markägarna och skogsindustrin, kan de också anses främja andra sätt att använda skogarna, bl.a. för rekreation.

2.2 Miljökonsekvenser

Skogsskadelagen tillämpas på områden på vilka skogslagen tillämpas. Skogslagen tillämpas inte på skyddsområden som inrättats med stöd av naturvårdslagen (1096/1996), områden som staten förvärvat för naturskyddsändamål eller andra statsägda områden som förvaltas i enlighet med skyddsbeslut av Forststyrelsen eller en myndighet som förvaltar statsägd mark. Således vidtas inte heller några åtgärder för bekämpning av omfattande skogsskador på dessa områden. Enligt 9 § i skogsskadelagen ska företräde ges åt biologiska och mekaniska bekämpningsmetoder. Om t.ex. kemiska bekämpningsmetoder används måste detta motiveras särskilt. Vid bekämpningen ska lagen om växtskyddsmedel (1563/2011) iakttas. I samtliga tre fall då omfattande skogsskador har bekämpats med statsmedel (röd tallstekel 2008, vanlig tallspinnarstekel 2011 och 2012) användes biologiska metoder. Dessutom bedöms vid bekämpningen eventuella konsekvenser för naturskyddsområdena.

3 Beredningen av propositionen

RP 261/2018 rd

Propositionen har beretts vid jord- och skogsbruksministeriet.

Utlåtanden om utkastet till proposition begärdes av justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, miljöministeriet, Landsbygdsverket, Finlands skogscentral, Koneyttäjien Liitto ry, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK ry, Skogsindustrin ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, Finlands Sågindustri rf, Etämettäjäntäjien Liitto ry, Westas Group Oy, WWF Finland och Finlands Naturskyddsförbund rf.

Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK ry, Etämettäjäntäjien Liitto ry, Skogsindustrin rf och miljöministeriet meddelade sig understödja lagförslaget i den föreslagna formen. MTK ry och Skogsindustrin rf ansåg också att omfattande skogsskador ska bekämpas i alla situationer oberoende av markägaren, varför förslaget om att betala stöd i form av stöd av mindre betydelse till de ersättningstagare som inte annars har rätt till stöd, är motiverat.

MTK ry lyfte fram ett missförhållande som gäller skogsskadelagens tillämpningsområde. Skogslagen och därigenom inte heller skogsskadelagen tillämpas på områden med en generalplan med rättsverkningar, med undantag för områden som anvisats för jord- och skogsbruk och rekreationsanvändning. Detta innebär att på områden för en generalplan finns skogsområden som i huvudsak fortfarande används för skogsbruk men som faller utanför lagens tillämpningsområde. Att ändra områdenas användningsändamål kan ta flera år i anspråk. För närvarande finns det inte exakt information om områdenas antal. Frågan är mer omfattande som inte går att utreda på en kort tid. Jord- och skogsbruksministeriet ska utreda frågan i samband med bedömningen av skogs- och skogsskadelagen som utförs inom kort.

Miljöministeriet fäste vikt vid slutet av miljökonsekvensavsnittet som gällde kolbindning och föreslog att texten tas bort eller utvidgas. Propositionen har justerats i detta hänseende.

Landsbygdsverket, Finlands skogscentral, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, arbets- och näringsministeriet och finansministeriet meddelade att de inte har någonting att yttra om propositionsutkastet.

4 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Dessutom är avsikten att samtidigt sätta i kraft lagens 10 § genom förordning av statsrådet. I enlighet med kommissionens ovannämnda beslut ska lagens 10 § och den föreslagna nya 10 a § gälla till och med den 31 december 2021.

5 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 80 § i grundlagen ska genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Till skogsskadelagen fogas en bestämmelse som gäller krav i fråga om ersättningstagare. Denna proposition handlar med andra ord om förutsättningarna för beviljande av statligt stöd. Bestämmelsen hör till området för lag.

Enligt generalklausulen i 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av det kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämställdhet. Jämlikhetsbestämmelsen riktas också till lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt särbehandlas vare sig positivt eller negativt genom lag. Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla ska behandlas lika, om inte de förhållanden som inverkar på saken är likadana. Samtidig är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika, bl.a. för att främja faktisk jämlik-

RP 261/2018 rd

het. I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis har det uttryckligen i fråga om ålder ansetts att jämlikhetsprincipen inte kan sätta stränga gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt (GrUU 52/2016 rd). I denna proposition anses bestämmelserna om ersättningstagare uppfylla dessa krav. Till de ersättningstagare som är företag i svårigheter eller som är föremål för återbetalningskrav beviljas stödet i form av stöd av mindre betydelse. Enligt denna proposition är det dock ytterst osannolikt att en sådan situation skulle uppstå. Å andra sidan kan man konstatera att Europeiska unionens regler om statligt stöd är förpliktande för Finland. Också grundlagsutskottet har konstaterat att unionslagstiftningen har företräde framför nationell rätt (se t.ex. GrUU 14/2018 rd). Enligt propositionen är Europeiska unionens regler om statligt stöd ett godtagbart skäl med stöd av vilket olika förutsättningar kan tillämpas på ersättningstagarna.

På de grunder som anförs ovan anses det att lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om bekämpning av skogsskador

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om bekämpning av skogsskador (1087/2013) 28 § 1 mom. och
fogas temporärt till lagen en ny 10 a § som följer:

10 a §

Vissa krav som gäller ersättningstagare till följd av Europeiska unionens lagstiftning

I 10 § avsedd ersättning beviljas inte om ersättningstagaren för ersättning av skador som avses i den paragrafen har fått annat offentligt stöd eller stöd via skattesystemet eller vardera. Ersättning som beviljats med stöd av denna lag återkrävs om det efter utbetalningen av ersättning framgår att det för ersättning av skador som avses i 10 § har använts annat offentligt stöd eller stöd via skattesystemet eller vardera.

Den ersättning som avses i 10 § beviljas som sådant stöd som avses i kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, om ersättningstagaren är ett företag i svårigheter eller inte har iakttagit ett i 1 § i lagen om tillämpning av vissa av Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd (300/2001) avsett beslut om återkrav av stöd som baserar sig på ett tidigare beslut av kommissionen. Med företag i svårigheter avses sådana företag som avses i punkt 35.15 i Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden 2014–2020 (2014/C 204/01).

28 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014. Lagens 10 § träder dock i kraft först vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet och gäller till och med den 31 december 2021.

RP 261/2018 rd

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2021.

Helsingfors den 29 november 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Jord- och skogsbruksminister Jari Leppä

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om bekämpning av skogsskador

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om bekämpning av skogsskador (1087/2013) 28 § 1 mom. och
fogas temporärt till lagen en ny 10 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §

*Vissa krav som gäller ersättningstagare till
följd av Europeiska unionens lagstiftning*

I 10 § avsedd ersättning beviljas inte om ersättningstagaren för ersättning av skador som avses i den paragrafen har fått annat offentligt stöd eller stöd via skattesystemet eller vardera. Ersättning som beviljats med stöd av denna lag återkrävs om det efter utbetalningen av ersättning framgår att det för ersättning av skador som avses i 10 § har använts annat offentligt stöd eller stöd via skattesystemet eller vardera.

Den ersättning som avses i 10 § beviljas som sådant stöd som avses i kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, om ersättningstagaren är ett företag i svårigheter eller inte har iakttagit ett i 1 § i lagen om tillämpning av vissa av Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd (300/2001) avsett beslut om återkrav av stöd som baserar sig på ett tidigare beslut av kommissionen. Med företag i svårigheter avses sådana företag som avses i punkt 35.15 i Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden 2014–2020 (2014/C 204/01).

RP 261/2018 rd

Gällande lydelse

28 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014. Lagens 10 § träder dock i kraft först vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet.

Föreslagen lydelse

28 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014. Lagens 10 § träder dock i kraft först vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet *och gäller till och med den 31 december 2021.*

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2021.