

MI 9/2019 rd

Medborgarinitiativets titel

Laginitiativ om att upphöra med kalhuggning på statsägda områden

Datering av initiativet

17.5.2018.

Initiativets form

Lagförslag

Justitieministeriets ärendenummer

VN/1699/2018

Innehållet i initiativet

Medborgarinitiativ till riksdagen med förslag till ändring av skogslagen och lagen om Forststyrelsen

Vi undertecknade medborgare föreslår att lagstiftningen om användning av statsägda skogar ändras så att det i fortsättningen i regel inte är tillåtet att utföra i skogslagen avsedd förnyelseavverkning i områden som ägs av staten. I praktiken innebär ändringen övergång från kalhuggning och intensiv beståndsvårdande avverkning till metoder för hyggesfritt skogsbruk.

Ändringarnas syfte är att främja uppnåendet av de samhällsmål som anges i lagen om Forststyrelsen och ställa upp tydliga minimikrav på hållbarhet för vårdåtgärderna för statsägda skogar och för drivning.

LAGFÖRSLAG

1. Lag om ändring av skogslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i skogslagen (1996/1093) 18 § 2 mom. och 20 § 1 mom. samt

fogas till lagen en ny 5 c § som följer:

5 c §

Avverkning på statsägda områden

På statsägda områden ska avverkning utföras så att den inte medför en sådan skyldighet att förnya skogen som avses i 5 § 2 mom. eller 5 a § 1 mom.

Avvikelse från 1 mom. får göras bara av särskilda skäl.

18 §

Skogsbrott och skogsförseelse

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

2) bryter mot den begränsning av avverkning på statsägda områden som avses i 5 c §,

20 §

Korrigerande åtgärder

Den som behandlar skog i strid med bestämmelserna i 5, 5 a, 5 b, 5 c, 10 a eller 10 b § eller 12 § 1 eller 2 mom., bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av dem eller bestämmelser som meddelats med stöd av 13 § eller försummar en skyldighet att åstadkomma återväxt är skyldig att undanröja verkningarna av den lagstridiga åtgärden eller att, i den mån detta är möjligt till skäliga kostnader, återställa situationen. Om förnyelseskyligheten enligt 8 § inte är fullgjord ska den berörda personen som korrigerande åtgärder vidta behövliga nya anläggningsåtgärder eller utföra annan eftervård.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2. Lag om ändring av lagen om Forststyrelsen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om Forststyrelsen (234/2016) 2 § 1 mom., 3 § 2 mom. och 6 § 1 och 4 mom. samt fogas till lagen ett nytt 6 § 2 mom., varvid de nuvarande 2–5 mom. blir 3–6 mom., som följer:

2 §

Forststyrelsens allmänna uppgift

Forststyrelsen ska på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt använda, vårda och skydda statens jord- och vattenegendom som den besitter. Forststyrelsen ska bedriva en resultatrik verksamhet.

3 §

Affärsverksamheten

I detta syfte ska Forststyrelsen

1) bedriva hållbart skogsbruk och leverera virke till kunderna på det sätt som närmare anges i skogslagen

6 §

Allmänna samhällliga förpliktelser

Som en väsentlig del av den hållbara vården och användningen av naturresurserna ska Forststyrelsen i sin verksamhet främja ett ansvarsfullt skogsbruk genom att beakta skyddet och en ändamålsenlig ökning av den biologiska mångfalden tillsammans med de övriga målen för vården, användningen och skyddet av skogar, havet och andra naturresurser. Skogsbruket ska huvudsakligen bedrivas med iakttagande av metoder för hyggesfritt skogsbruk. Forststyrelsen ska dessutom beakta de krav som användningen av naturen för rekreation och främjandet av sysselsättningen ställer.

För att uppfylla dessa förpliktelser ska Forststyrelsen när den bedriver skogsbruk enligt 3 § 2 mom. 1 punkten iaktta begränsningen av sättet att avverka skog enligt 5 c § i skogslagen.

Skötseln av de allmänna samhällliga förpliktelserna ska beaktas när Forststyrelsens resultatmål uppställs. När det gäller skogsbruk ska i detta avseende de krav som följer av begränsningen enligt 2 mom. beaktas särskilt.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Motivering

INITIATIVETS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Initiativets syfte är att ändra lagstiftningen om användning av statsägda skogar så att det i fortsättningen i regel inte är tillåtet att utföra i skogslagen avsedd förnyelseavverkning i områden som ägs av staten. I praktiken innebär ändringen övergång från kalhuggning och intensiv beståndsvårdande avverkning till metoder för hyggesfritt skogsbruk. Utöver ändringarna i skogslagen ska också lagen om Forststyrelsen ändras genom att stärka Forststyrelsens lagfästa allmänna samhällliga förpliktelser i fråga om att främja biologisk mångfald och rekreationsanvändning.

Ändringarnas syfte är att främja uppnåendet av de samhällsmål som anges i lagen om Forststyrelsen och ställa upp tydliga minimikrav på hållbarhet för vårdåtgärder och drivning i statsägda skogar.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Finland har åtagit sig att senast 2020 stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden genom mångfaldskonventionen (FördrS 78/1994), strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020 (KOM(2011) 244) och statsrådets principbeslut om Finlands strategi för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden 2012–2020. Enligt 20 § i grundlagen (11.6.1999/731) bär dessutom var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Dessutom ska det allmänna enligt grundlagen verka för att alla tillförsäkras en sund miljö.

Syftet med detta lagförslag är att reglera hur avverkningar genomförs på statsägda områden och att på så sätt medverka till att målet för biologisk mångfald uppfylls och att grundlagen iakttas. Finland har också åtagit sig att följa Parisavtalet (FördrS 75–76/2016), enligt vilket den globala uppvärmningen ska försöka begränsas till en halv grad och hållas betydligt under två grader jämfört med förindustriell tid. Användningen av skogar är av central betydelse för att uppnå klimatmålen.

Enligt förslaget ska lagstiftningen om användning av skogar ändras så att det inte i fortsättningen ska gå att i statsägda områden utföra i skogslagen avsedd förnyelseavverkning och beståndsvårdande avverkning så att det leder till förnyelseskylldighet, utom om det finns särskilda skäl. Lagförslagets syfte är att undvika kalhuggning och samtidigt främja metoder för hyggesfritt skogsbruk på statsägda områden. Hyggesfritt skogsbruk minskar den för många arter skadliga splittringen av skogslandskapet i små habitat. Hyggesfritt skogsbruk bidrar också till att förbättra sjöarnas och vattendragens tillstånd, skydda och stärka skogarnas kollager och kolsänkor och dessutom till att förbättra möjligheterna till mångsidig användning av ekonomiskogarna, exempelvis för friluftsliv, bärplockning, svamplockning och jakt. En övergång till hyggesfritt skogsbruk bidrar också till att minska skogsskadorna och förbättra skogsnaturens och skogsbrukets möjligheter att anpassa sig till klimatförändringen. För att ändringen faktiskt ska vara genomförbar bör utöver skogslagen också lagen om Forststyrelsen ändras.

Skogslagen ska enligt förslaget få en helt och hållet ny bestämmelse som begränsar sätten att utföra avverkning på statsägda områden. Begränsningen kommer i praktiken att gälla Forststyrelsen, vars uppgift är att på ett hållbart sätt använda, vårda och skydda statens jord- och vatteneendom som den besitter, samt verksamheten inom Metsätalous Oy, som är Forststyrelsens dotterbolag med ansvar för skötseln av statsägda skogar. Därför föreslås det ändringar också i de bestämmelser i lagen om Forststyrelsen som gäller de allmänna samhällliga förpliktelserna inom Forststyrelsens verksamhet.

1.1 Lagstiftning och praxis

Den nuvarande skogslagen (12.12.1996/1093) trädde i kraft den 1 januari 1997 och har efter det ändrats ofta. Särskilt 2014 gjordes betydande ändringar av skogslagens innehåll i syfte att främja skogsbrukets och den träförbrukande industrins verksamhetsförutsättningar, förbättra markägarnas egendomsskydd, trygga skogarnas biologiska mångfald och effektivisera tillsynen över att skogslagen följs (RP 75/2013). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2014. Också lagstiftningen om Forststyrelsen har förändrats betydligt. Den nuvarande lagen om Forststyrelsen (234/2016) och lagen om statens skogsbruksaktiebolag (8.4.2016/235) trädde i kraft samtidigt den 15 april 2016.

I 2 kap. i den gällande skogslagen finns bestämmelser om drivning och skogsförnyelse. Enligt skogslagen kan avverkning i princip utföras som förnyelseavverkning eller som beståndsvårdande avverkning. I båda avverkningssätten ingår då vissa kriterier uppfylls en i lagen särskilt föreskriven förnyelseskyldighet.

Med förnyelseavverkning avses drivning där behandlingsområdet, med undantag av naturvårdsträd, fröträd och skärmträd, avverkas helt och hållet. Med beståndsvårdande avverkning avses i sin tur drivning som utförs på ett sätt som främjar det bestånd som kvarstår på området eller utöver detta också uppkomsten av nytt plantmaterial.

I den gällande lagen sägs det att förnyelseskyldighet uppstår när det har uppkommit kalhuggning på mer än 0,3 hektar på området eller om kvantiteten och kvaliteten på det kvarvarande trädbeståndet efter beståndsvårdande avverkning inte är tillräckliga för att vidareutveckla det beståndet. I bilagorna A och B till statsrådets förordning om hållbar skötsel och användning av skog anges beståndskvantitet i ett skogsbestånd områdesvis efter beståndsvårdande avverkning av skog med jämn åldersstruktur och med varierande åldersstruktur.

Syftet med detta förslag är att främja hyggesfritt skogsbruk där det inte görs separat beståndsvårdande avverkning eller förnyelseavverkning. Däremot ska all avverkning främja förnyelse och skapa växtutrymme för det trädbestånd som lämnas att växa.

I lagen om Forststyrelsen finns bestämmelser om Forststyrelsens verksamhet och samhällsskyldigheter. Lagen anger för sin del villkoren för Forststyrelsens verksamhet och ställer till exempel som skyldighet för utnyttjandet av statens jord- och vattenegendom att i verksamheten beakta skyddet av den biologiska mångfalden och de krav som användningen av naturen för rekreation ställer. Hur avverkningen görs och vilka mängder som avverkas är av vital betydelse för de målen. Därför måste Forststyrelsens omvärldsvillkor undersökas som en helhet. Skötseln av de allmänna samhällliga förpliktelseerna ska beaktas när Forststyrelsens resultatmål uppställs.

1.2 Bedömning av nuläget

Staten är den största enskilda skogsägaren i Finland med cirka 26 procent av Finlands produktiva skogsareal. Enligt lagen om Forststyrelsen ska Forststyrelsen på ett hållbart sätt använda, vårda och skydda statens jord- och vattenegendom som den besitter under jord- och skogsbruksministeriets resultatstyrning. Miljöministeriet svarar för resultatstyrningen av Forststyrelsen inom sitt ansvarsområde i fråga om de offentliga förvaltningsuppgifterna. Forststyrelsen har enligt lagen också samhällliga förpliktelser, och inom ramen för dem bedriver Forststyrelsen affärsverksamhet. Dessa förpliktelser kan begränsa affärsverksamheten, och därför beaktas de när Forststyrelsens övriga mål uppställs.

Som en väsentlig del av den hållbara vården och användningen av naturresurserna ska Forststyrelsen enligt de samhällliga förpliktelseerna i tillräcklig grad beakta skyddet och en ändamålsenlig ökning av den biologiska mångfalden tillsammans med de övriga målen för vården, användningen och skyddet av skogar,

havet och andra naturresurser. Forststyrelsen ska dessutom beakta de krav som användningen av naturen för rekreation och främjandet av sysselsättningen ställer. Skötseln av de allmänna samhällsliga förpliktelserna ska beaktas när Forststyrelsens resultatmål uppställs.

Forststyrelsen ansvarar för skogsbruket i de områden som ägs av staten, och därför har dess verksamhet en betydande inverkan på skyddet och ökningen av den biologiska mångfalden. Resultatmålen för Forststyrelsen är väsentliga för detta mål. Forststyrelsen kan genom sin verksamhet föregå med exempel på hållbart skogsbruk utan förnyelseavverkning. Det är befogat bland annat för att uppnå Finlands mångfalds- och klimatmål och för att stödja rekreativ användning av skogarna.

Ett mångsidigare sätt att hantera skogen eftersträvades redan när skogslagen reviderades 2014. I bedömningen av konsekvenserna av den gällande lagen konstateras det bland annat att man genom propositionen försöker förbättra möjligheterna till odling av skog med varierande åldersstruktur i syfte att främja sådan marknadslös nytta som vanliga ekonomiskogar genererar. I bedömningen sägs det också att de föreslagna ändringarna i fråga om odling av skog med varierande åldersstruktur ökar möjligheterna att nå mångfaldsmålen med hjälp av skogsskötsel.

I konsekvensbedömningen för den gällande lagen sägs också att när det blir vanligare att odla skog med varierande åldersstruktur och beståndsvårdande avverkning oftare sker i form av höggallring minskar förnyelseavverkningarna och således behovet av markberedning samt den mängd näringsämnen och sediment som transporteras till sjöar och vattendrag. Att tillåta odling av skog med varierande åldersstruktur bedömdes ha en lätt positiv inverkan på kolbalansen i skogarna.

Vetenskapliga bedömningar ger vid handen att de klimatpolitiska åtaganden som hittills gjorts inte är nog för att nå målen i Parisavtalet. För att målen ska nås krävs det enligt senaste vetenskapliga undersökningarna både minskade utsläpp och skydd och utökning av kolsänkor och kollager redan under de närliggande åren och decennierna.

Det behövs ytterligare åtgärder för att förbättra skogsbrukets klimatresiliens, och för det är begränsning av kalhuggning en bra metod. Efter att ha kalhuggits är ett skogsområde en utsläppskälla under nästan tjugo års tid eftersom plantskogens förmåga att binda koldioxid är svag. Av koldioxiden i skogarna är över hälften bunden till jordmånens kollager. Utsläppen av koldioxid ur jordmånens kollager ökar också till följd av den jordbearbetning som i typfallet hör ihop med kalhuggning. Särskilt på torvmarker ökar jordbearbetning och dikning i betydande utsträckning de koldioxidutsläpp som orsakas av upplösning av torv.

Av virket från avverkning i skogar där åldern är jämn utgörs en betydande del av massaved, som används för att tillverka träprodukter med kort livslängd. I ett skogsbruk utan kalhuggning, det vill säga hyggesfritt skogsbruk, ökar andelen grovt timmer av avverkningsuttaget, varvid ersättande av icke förnybara naturresurser med höga utsläpp (exempelvis ersättande av betong och armeringsstål med trä) kan ge en större klimatfördel.

Särskilt betydande skadliga klimateffekter av kalhuggning eller omfattande avverkningar förekommer i skogarna i norra Finland. De nordliga skogarna är ett stabilt kollager. I dessa områden växer skogarna så långsamt att avverkning medför reduktion av kollagret för en mycket lång tid, och klimatnyttan av användningen av virke (substitutionseffekten) räcker inte för att ersätta klimatskadan av att kollagret och kolsänkan minskar. I dessa miljöer orsakar kalhuggning en särskilt stor olägenhet för klimatet.

Kalhuggning och särskilt den jordbearbetning som ofta hör ihop med dem höjer den mängd näringsämnen och sediment som genom avrinning hamnar i sjöarna och vattendragen, vilket belastar dem (t.ex. Piirainen m.fl. 2007). Enligt de senaste undersökningarna är skogsbrukets utsläpp i vattnen särskilt på torvmarker mångfaldiga jämfört med tidigare bedömningar.

Näringsämnen, främst kväve och fosfor, samt sediment ökar övergödningen av sjöar och vattendrag och medför bland annat att vattnet blir grumligt och syrefattigt. Kalhuggning och jordbearbetning har också konstaterats medföra att det hamnar mer kvicksilver i sjöar och vattendrag. Kviksilvret är i sin tur mycket skadligt för vattenorganismer (Porvari m.fl. 2003). De största utsläppen orsakas av skogsbruk på torvmarker. När man eftersträvar betydligt större avverkning också på dikade kärr är frågan om sjöar och vattendrag just nu särskilt akut.

Avverkning av skog är på många sätt till förfång för olika fördelar som kan utvinnas ur skogarna utöver råvirke, det vill säga så kallade ekosystemtjänster. Exempelvis enligt Naturresursinstitutets undersökningar överstiger inkomsterna av blåbär från tallskog och blandskog i många fall de inkomster som fås av avverkningar av träd. Kalhuggning och jordbearbetning är skadliga för blåbären, likaså att trädbestånden förtätas. Därför har blåbärets utbredning minskat med hälften jämfört med situationen på 1950-talet.

Också matsvampen minskar i kalhyggen. Av skogsbruksåtgärderna är kalhuggning den mest betydande faktorn som minskar artbestånden och skördmängderna i fråga om svamp. Många goda matsvampar försvinner för årtal i kalhuggningsområden. Sopporna återkommer först med en ny generation träd i unga odlingsskogar.

Av viltarterna har i synnerhet många hönsfåglar lidit av kalhuggning och deras bestånd har reducerats betydligt sedan mitten av förra århundradet. En välmående viltskog erbjuder hönsfåglarna i skogen rikligt med näring och skydd. Hönsfåglar gynnas av blandskog där trädbeståndets storlek och täthet varierar. Idealet är en skog med minst tre trädslag och rikligt med undervegetation, viltbuskage och grupper av naturvårdsträd. Genom forskning som förenar resultat av vilttriangelinventeringar och laserskannat material som beskriver skogstillgångar har det visats att antalet kullar av skogshönsfågel (tjäder, orre och järpe) är starkt beroende av undervegetationens och krontaketets täthet. När hönsfåglarnas livsbetingelser beaktas vid hanteringen av skogen kan de gynnas betydligt av en övergång till hyggesfritt skogsbruk.

Kalhuggning medför betydande olägenheter för användningen av skogen när det gäller rekreation och naturturism. Kalhuggning och jordbearbetning gör områdena snart sagt oframkomliga för många årtionden, när det växer tät plantskog och unga träd på bearbetade öppningar. Som landskap är kalhyggen oangenäma för de flesta.

2. Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Målsättning

Initiativets syfte är att ändra lagstiftningen om användning av statsägda skogar så att det i regel inte är tillåtet att utföra i skogslagen avsedd förnyelseavverkning i områden som ägs av staten. Det ska vara tillåtet endast av särskilda skäl.

I skogslagen föreslås en ny bestämmelse vars syfte är att begränsa genomförandet av skogsbruksåtgärder i statsägda områden så att avverkningar inte medför i lagen avsedd förnyelseskyldighet. Det innebär att både vid förnyelseavverkning och beståndsvårdande avverkning ska det i området lämnas tillräckligt med träd för att en följande trädgeneration ska kunna uppstå. I praktiken innebär ändringen övergång från kalhuggning och intensiv beståndsvårdande avverkning till metoder för hyggesfritt skogsbruk.

Den föreslagna lagändringen ska i praktiken gälla Forststyrelsen, vars uppgift är att vårda, använda och skydda statens jord- och vatteneendom som den besitter. Lagändringen förpliktar också Forststyrelsens dotterbolag Metsätalous Oy, som sköter de statliga skogar som är föremål för affärsverksamhet. Ändringarnas syfte är att främja uppnåendet av de samhällsmål som anges i lagen om Forststyrelsen och ställa upp tydliga minimikrav på hållbarhet för vårdåtgärderna för statsägda skogar och för drivning.

I skogslagen föreskrivs dessutom särskilt att vissa försummelser eller åtgärder i strid med skogslagen anses straffbara som skogsförseelse. Förslaget är att detsamma ska gälla underlåtande att iaktta denna nya paragraf om statsägd mark. Det ska också medföra en i lagen närmare föreskriven skyldighet att vidta korrigerande åtgärder för att återställa området i ursprungligt skick i den utsträckning det är möjligt.

Utöver ändringar i skogslagen föreslås också preciseringar i lagen om Forststyrelsen. Kravet på hållbarhet i skogsbruket stärks genom att lyfta upp hållbarhetskriterierna från lagmotiv till paragrafnivå och genom att tillfoga ett krav på hållbarhet också i beskrivningen av Forststyrelsens affärsverksamhet. Dessutom stärks Forststyrelsens lagfästa allmänna samhällsförpliktelser i fråga om att främja biologisk mångfald och rekreationsanvändning.

2.2 De viktigaste förslagen

2.2.1 Att undvika förnyelseskyldigheten enligt skogslagen på statsägd mark

Syftet med de föreslagna ändringarna är att ändra skogsbruket inom områden som ägs av staten så att där inte uppstår förnyelseskyldighet till följd av avverkningar. Det innebär att både vid förnyelseavverkning och beståndsvårdande avverkning ska det i området lämnas tillräckligt med träd för att en följande trädgeneration ska kunna uppstå. I praktiken innebär detta en övergång från kalhuggning och intensiv beståndsvårdande

avverkning till metoder för hyggesfritt skogsbruk. Vid metoder för hyggesfritt skogsbruk förnyas skogen huvudsakligen genom naturlig förnyelse och marken förblir hela tiden skogbevuxen.

Förslaget eftersträvar positiva verkningar för att främja tryggheten av naturens mångfald, dämpa klimatförändringen, förbättra sjöarnas och vattendragens tillstånd och möjligheterna till rekreation och friluftsliv.

De föreslagna ändringarna ska bidra till att genomföra syftet enligt 1 § i skogslagen 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. Målet förblir således oförändrat, men att nå det nuvarande målet kräver ändringar i själva innehållet i lagen. Ett annat syfte med de föreslagna ändringarna är att bidra till att svara mot Finlands åtaganden att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden och dämpa klimatförändringen.

I överensstämmelse med dessa mål föreslås det i skogslagen en helt och hållet ny bestämmelse vars syfte är att begränsa avverkningar i områden som ägs av staten så att avverkningarna inte medför förnyelseskyldighet enligt lagen.

2.2.2 Ändring av Forststyrelsens samhälleliga förpliktelser

Genom de föreslagna ändringarna vill man bidra till att främja iakttagandet av ansvaret för miljön enligt 20 § i grundlagen och åliggandena enligt den internationella mångfaldskonventionen samt säkerställa hållbarhet i skogsbruket bland annat med avseende på mångfald i skogsnaturen.

Att genomföra de föreslagna ändringarna i skogslagen kräver också ändring av lagen om Forststyrelsen, särskilt till den del det i den lagen föreskrivs om samhälleliga mål som styr Forststyrelsens verksamhet. Förslagets syfte är att främja genomförandet av dessa mål och uppställa tydligare minimikrav med avseende på hållbarhet för vårdåtgärder för statsägda skogar och för genomförandet av skogsdrivning.

Enligt Forststyrelsens gällande ägarpolitiska riktlinjer ska Forststyrelsen producera både ekonomiskt och samhälleligt värde för staten.

Enligt riktlinjerna består det ekonomiska värdet av intäktsföring till staten och av utveckling av möjligheterna till långsiktig avkastning från affärsverksamhetens egendom. Utöver det uppkommer samhällsvärde genom samverkan mellan verksamheten inom de offentliga förvaltningsuppgifterna, affärsverksamheten och de allmänna samhälleliga förpliktelser som ska beaktas i affärsverksamheten.

Samtidigt sägs det i riktlinjerna att ett framgångsrikt samhällsgenomslag kräver reaktioner på ständigt skiftande samhälleliga behov och den internationella utvecklingen.

Genom de föreslagna ändringarna främjas uttryckligen också uppnåendet av de ekonomiska långsiktiga målen i enlighet med de ägarpolitiska riktlinjerna på ett hållbart sätt. Samtidigt stärks produktionen av den totala nyttan för samhället, där en väsentlig del är samhällsacceptansen hos Forststyrelsens åtgärder och den ekologiska, kulturella och sociala hållbarheten i virkesproduktionen.

Utöver att öka samhällsacceptansen för Forststyrelsens åtgärder och genomföra de samhälleliga förpliktelserna avses de föreslagna ändringarna bidra till att förbättra skogsbrukets ekologiska och klimatmässiga hållbarhet.

Till kalhuggning och på kalhuggning baserat skogsbruk hör jordbearbetning och gödsling samt till skogsbrukets praxis hänförlig iståndsättningsdikning samt avlägsnande av stubbar. Allt detta medför utsläpp i sjöar och vattendrag. Utsläppen från skogsbruket utgörs mestadels av diffusa utsläpp och belastningen drabbar särskilt känsliga källflöden. Genom de aktuella ändringarna vill man bidra till att se till att sjöarna och vattendragen hålls i gott skick och att Forststyrelsens samhälleliga förpliktelser på så sätt blir bättre genomförda.

I samband med de föreslagna ändringarna måste det även fortsättningsvis ses till bland annat att det finns tillräckligt med rötved i skogarna och att grova naturvårdsträd lämnas på kalhyggen och att det sparas tillräckligt med skyddsområden för kärr och vattendrag. Också nätet av skyddsområden, Forststyrelsens regionekologiska nätverk och andra områden utanför skogsbruket är fortfarande nödvändiga efter de föreslagna ändringarna. Tillsammans med dessa åtgärder kan de föreslagna ändringarna väsentligen förbättra skogsbiotopernas och skogsbeståndens situation jämfört med nuläget.

Att minska eller begränsa kalhuggning skulle sammantaget skydda och stärka kolsänkorna och kollagren både i skogarna och jordmånen. Det skulle på så sätt främja en klimathållbar politik och målen för Parisavtalet, klimatlagen och EU:s klimatlagstiftning.

3. Förslagets konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Enligt lagstiftningen om Forststyrelsen ska Forststyrelsen på ett hållbart sätt använda, vårda och skydda statens jord- och vatteneendom som den besitter. Forststyrelsens omsättning 2017 var 319 miljoner euro och affärsvinsten var 117,2 miljoner euro. Effekten av de allmänna samhälleliga förpliktelserna på affärsvinsten beräknades uppgå till 55,8 miljoner euro.

I många situationer är hyggesfritt skogsbruk ekonomiskt lönsammare än skogsbruk baserat på kalhuggning och odling. Den ekonomiska rangordningen mellan de två metoderna beror på växtplats, förnyelsekostnader efter kalhuggning och styrrenta. Hyggesfritt skogsbruk är i typfallet lönsammare än kalhuggning på karga växtplatser och när styrrentan och förnyelsekostnaderna inte är särskilt låga.

I mycket kraftiga skogar där åldern och strukturen på trädbeståndet är jämna kan avstående från kalhuggning medföra tillfälliga ekonomiska förluster. Dessa eventuella inkomstminskningar vid övergångsfasen kan räknas med i kostnaderna för allmänna samhällliga förpliktelser. Att odla ett kalhugget område är i sin tur oftast en förlustbringande investering, i synnerhet i norra Finland och på karga växtplatser. Den ekonomiska lönsamheten i kontinuerlig skogsdrift kan beskrivas när det finns tillgång till tillräcklig basinformation om skogar i ekonomianvändning.

I en betydande del av skogarna är hyggesfritt skogsbruk direkt lönsammare än periodisk drift baserad på förnyelseavverkning. Det väsentliga är att vid utarbetandet av avverkningsplanerna bör den optimala strukturen för varje område med avseende på inkomsterna planeras med beaktande av utgångsläget, områdets särdrag, önskat träslogsförhållande och önskad satsning på biologisk mångfald. När nästa trädgeneration planeras måste det beaktas exempelvis att flera trädslag tillför skogsbeståndet bättre resiliens mot utmaningar förorsakade av klimatförändringen.

De ekonomiska konsekvenserna av en övergång från kalhuggning till hyggesfritt skogsbruk beror också på strukturen på det nuvarande trädbeståndet i varje enskild skog. När avverkningsplaner görs upp och i strävan att övergå till hyggesfritt skogsbruk lönar det sig därför att beakta varje områdes särdrag och utgångsläge. Det är också väsentligt att beakta de delvis konkurrerande målen för skogsbruket: virkesproduktionens lönsamhet, koldioxidbindning, biologisk mångfald, rekreation och andra näringar. Den inbördes relationen mellan dessa olika mål kan också beskrivas, och det kan ges mer tyngd åt koldioxidbindning och biologisk mångfald eftersom målen i fråga om dessa inte nås med nuvarande åtgärder.

För att bedöma de rent ekonomiska konsekvenserna kan en del av kostnaderna för den övergångstid som krävs för att få områdena i ett nytt optimalt balansläge räknas med i kostnaderna för att uppfylla de samhällliga förpliktelserna.

För att Forststyrelsen i övrigt ska kunna uppfylla sina allmänna samhällliga förpliktelser (ansvar för skyddet av den biologiska mångfalden och främjande av rekreationsanvändning) måste dess mål för intäktsföringen göras skäligare.

Vid bedömningen av ekonomiska konsekvenser är det möjligt att definiera lönsamhet på ett sätt som tar hänsyn inte bara till virkesproduktionens värde utan också till andra ekosystemtjänster såsom koldioxidbindning, mångfald och rekreation. Vid planeringen av skogsbruket bör man därför gå in för att samordna all produktion av väsentliga ekosystemtjänster. På så sätt kan statsägda skogar i skogsbruksanvändning utnyttjas mest effektivt med avseende på samhället.

3.2 Konsekvenser för miljön

Av de miljöskador som skogsbruket orsakar kan de flesta dämpas bättre genom hyggesfritt skogsbruk än genom kalhuggning. Undvikande av kalhuggning gynnar såväl skogarnas artbestånd och habitat, sjöar och vattendrag som klimatet.

kalhuggning förändrar den lokala naturen kraftigt. Trädbeståndet huggs ner helt och hållet med undantag för några eventuella naturvårdsträd och ofta gör man samtidigt också en kraftig markberedning. Utöver att det utrotar områdets artbestånd, ändrar det också direkt områdets förhållanden, såsom skuggning, temperatur och fuktighet, det vill säga det så kallade mikroklimatet. Dessa förändringar sträcker sig också till skogar som omger kalhyggen genom så kallad randeffekt som sträcker sig in i den slutna skogen på ett avstånd av cirka 2–3 gånger trädets längd. På grund av randeffekten förändrar kalhuggning särdragen hos särskilt viktiga habitat med små arealer och försvagar nyttan av sparobjekten. Kalhuggning utsätter också den återstående skogskanten för stormförödelse.

3.2.1 Konsekvenser för artbestånd och naturtyper

Av Finlands hotade arter lever 36 procent primärt i skogar, och skogarna är dessutom en viktig livsmiljö för ett flertal arter i något levnadsskede. De största orsakerna till att skogsarter är hotade är den minskade mängden rötved samt förnyelse- och vårdåtgärder för skogarna. Nästan lika betydande orsaker är förändringar i förhållandet mellan trädslag i skogarna och det minskade antalet gamla skogar och stora träd.

För fåglarna har utvecklingen av bestånden av de allmänna skogsarterna i södra Finland varit i genomsnitt negativare åren 1999–2013 än åren 1984–1998. Dessutom har antalet arter som föredrar livsmiljöer i successionens slutfaser, egentliga skogar, minskat kraftigare än antalet arter som föredrar buskage och kalhyggen. Det vittnar om att det långvariga och intensiva på kalhuggning baserade skogsbruket försvagar skogsfåglarnas levnadsmöjligheter. Arter som särskilt har lidit av ett skogslandskap dominerat av arealmässigt små kalhuggningar är exempelvis tjäder, lavskrika, talltita och tofsmes. Beståndet av flygekorre, som hör till de arter som Finland har ett särskilt ansvar för, minskade med en tredjedel under bara ett årtionde (2006–2016) på grund av att avverkningar ödelade dess habitat och dess trädbevuxna passager. Flygekorren klassificeras i dag som nära hotad (NT), men om beståndets storlek finns också en bedömning enligt vilken förändringarna skulle förutsätta en klassificering som sårbar art (VU).

Blåbäret är en nyckelart i skogsnaturen som många andra arters liv är beroende av. Blåbäret har minskat kraftigt som en följd av kalhuggning. Blåbäret är en viktig näringsväxt för pollinatörer. Humlor och andra pollinatörer samlar nektar och pollen ur blåbärsblommor. Blåbäret är huvudsaklig näringsväxt för 77 fjärilsarter och äts av 143 arter. Fjärilslarver utgör viktig näring för insektätande fåglar och kycklingar till skogshönsfåglar. Av fågelarterna äter 20 blåbär, bland annat trasten, skogshönsfåglarna och lavskrikan. För skogshönsfåglarna är blåbäret den viktigaste näringsväxten. De äter bär, stjälkar, blad och larver som lever på bladen. Täta blåbärsris erbjuder också skydd för skogshönsfåglarnas kycklingar. Också flera däggdjur äter blåbärets blad eller bär. Vid hyggesfritt skogsbruk klarar sig blåbäret betydligt bättre än vid kalhuggning. Enligt Naturresursinstitutets undersökningar kan blåbärsskördarna i olikåldriga skogsdungar på färsk momark vara upp till femfaldiga jämfört med värdet i skogar med jämn ålder.

Hur hotade biotoperna är granskades senast 2008. Då klassificerades 70 procent av de 73 bedömda skogsnaturtyperna som hotade.

Åtgärder för att förnya och vårda skogar är bland de mest allmänt nämnda orsakerna till hotklassificering, naturligtvis i fråga om skogsnaturtyper, men också i fråga om många kärnaturtyper där skogshantering inverkar inte bara på kärträdbeståndet utan också på kärrets hydrologi. Åtgärderna för att förnya och vårda

skogarna bedöms ligga bakom hotklassificering också i fråga om många naturtyper i små sjöar och vattendrag och bergiga och steniga områden. Dessa naturtyper är ofta belägna i skogbevuxna miljöer och de är således utsatta för förändringar i mikroklimat och ljusmängd till följd av avverkningar.

Skogsbruksåtgärder har också sådana indirekta effekter på sjöar och vattendrag som har koppling till markberedning i samband med avverkning och förnyelse.

I dag utförs det markberedning efter förnyelseavverkning på över 100 000 hektar per år i Finland.

Kända miljökonsekvenser av markberedning är att ytvegetationen påverkas, rötved går förlorad genom krossning och övertäckning och att näringsämnen, sediment och metaller spolats från förnyelsearealer till vattendrag. En effekt av markberedning är att de kemiskt specificerade skikten i podsolens ytjord blandas vid djupare bearbetning. Om markberedningens långtidsverkningar på mångfalden finns det knappt med uppgifter.

Förnyelseavverkning och markberedning medför förlust av död ved till följd av krossning och övertäckning. Särskilt mjuk rötved som murknat länge blir lätt krossad vid dessa åtgärder. Förlusten kan vara stor, 40–80 procent av volymen på grovt dött stamvirke. Vid hyggesfritt skogsbruk görs i allmänhet ingen markberedning, och därför blir också de miljöskador som följer på markberedning betydligt lindrigare.

Om det på en förnyelseareal finns kärnbildning eller jordmånen är finfördelad, utförs dikningshögläggning eller högläggning med fåror för att ändra vattenhushållningen och förbättra planteringsresultaten. Markberedningen, särskilt i lundar, medför förändringar för organismerna i jordmånen i fråga om sammansättning och verksamhet, och den påverkar jordmånen i lundarna genom att blanda mylla och mineraljord. Ändringar i vattenhushållning förändrar skogsnaturtypen på många sätt. Minskad fukt påverkar biotopens mikroklimat och exempelvis förlust av översilningsområden förstör för biotopen karakteristiska små habitat. Bland annat mossor som lever på översilningsområden och fuktiga lågor lider av effekterna av dikningar. Dessutom påverkar förändringar i fuktförhållandena nedbrytningsprocesserna för organiska ämnen. Relevanta är exempelvis förändringar i fråga om nedbrytning av murkna träd. I ett fuktigare mikroklimat är det andra svamparter som sköter nedbrytningen än i ett torrare. Det får i sin tur negativa konsekvenser för en mängd arter som lever i murkna träd.

Trots att orsakerna till hotklassificering av många artbestånd och biotoper är en följd av skogsbruk baserat på kalhuggning, räcker inte heller hyggesfritt skogsbruk i sig för att trygga skogarnas biologiska mångfald och ekosystemtjänster. Dessa faktorer måste aktivt beaktas också där det bedrivs hyggesfritt skogsbruk.

De viktigaste metoderna är

- att bevara naturvårdsträd i alla hanteringar för att det i skogarna också ska finnas urgamla träd som i sinom tid förvandlas till grova murkna träd, som är livsviktiga för hotade arter
- att existerande murkna träd sparas vid avverkning

- att viktiga och känsliga livsmiljöer såsom särskilt viktiga livsmiljöer enligt 10 § i skogslagen, skogar med rikligt med murkna träd, kärr där vattenhushållningen är i naturtillstånd och andra hotade biotoper lämnas utanför avverkningarna
- att övergångs- och skyddszoner för sjöar och vattendrag, kärr och andra viktiga livsmiljöer skonas från avverkningar
- att snårskog som lämpar sig som gömställen för djur sparas vid avverkning.

Skyddsområdena och Forststyrelsens regionekologiska nätverk kräver fortsatt förbättring också vid övergång till hyggesfritt skogsbruk. Skyddsområdena och sparobjektens ekologiska funktion vid tryggandet av det hotade artbeståndet förbättras dock betydligt när randeffekten av kalhuggning, det vill säga utsatthet för solgass och vind, minskas.

3.2.2 Konsekvenser för sjöar och vattendrag

Förnyelseavverkning med påföljande markberedning medför näringsutsläpp av kväve och fosfor, men i synnerhet sedimentutsläppen belastar sjöarna och vattendragen. Att sediment spolats ut medför bland annat att vattnet blir grumligt och att syret minskar. Som en följd av markberedning och dikning spolats också tungmetaller ut, och det samlas kvicksilver i fisk. De största utsläppen orsakas av skogsbruk på torvmarker. Den senaste forskningen visar att då belastningen på sjöar och vattendrag är större än beräknat på fem miljoner dikningshektar, dvs. ungefär en fjärdedel av skogsarealen, blir följden att de nuvarande belastningskalkylerna underskattar skogsbrukets konsekvenser för sjöar och vattendrag.

Cirka en fjärdedel av den nuvarande virkestillgången finns på torvmarker, och av den skog som avverkas årligen kommer cirka en femtedel från avverkningar på torvmarker. Att lösa problemen med utsläpp i sjöar och vattendrag är en väsentlig del av främjandet av skogsbrukets hållbarhet. Att avstå från förnyelseavverkning på statsägd mark skulle bidra till att förbättra vattentillståndet och minimera utsläppen från skogsbruket till sjöar och vattendrag.

Som primär hotfaktor för hotade insjöbiotoper är skogsbruket den näst viktigaste, efter eutrofieringen av sjöar och vattendrag. Skogsbruket försvagar insjövattnens tillstånd särskilt genom de hydrologiska effekterna av avverkningar vid strandzonen och skogsbruksåtgärder inom sjöarnas och vattendragens avrinningsområden. Källmyrar har blivit förintade och deras naturtillstånd har försvagats i synnerhet genom dikning vid skogsbruk och genom dränering av kärr och hydrologiska förändringar till följd av detta. Små källmyrar har särskilt vid maskinell drivning blivit lidande av skogsbruksåtgärder och den omfattande dikningen av kärr och fuktiga skogsmarker har försvagat källmyrarnas tillstånd i mycket stor omfattning. Belastningen från skogsbruket försvagar tillståndet för många vattendrag som i övrigt har bevarats rena, i synnerhet källflöden.

Åtgärder inom skogsbruket har medfört skadliga miljöförändringar särskilt i bäckar och andra små vattendrag. De främsta konsekvenserna för vattendrag av skogsbruket förorsakas av istandsättningsdikning, avverkning och till dem hänförlig markberedning och gödsling.

Vid hyggesfritt skogsbruk minskar behovet av iståndsättningsdikning eftersom det täckande trädbeståndet som får vatten att avdunsta bevaras. Också behovet av markberedning minskar betydligt. Således minskar hyggesfritt skogsbruk betydligt skogsbrukets skadliga verkningar för sjöarna och vattendragen.

3.2.3 Konsekvenser för klimatet

Finland förbinds av Parisavtalet enligt vilket den globala uppvärmningen avses begränsas till under en och en halv grad och ska hållas mycket under två grader över förindustriell nivå. De som undertecknat avtalet förbinder sig också att bevara och förbättra sänkor och reservoarer för växthusgaser, inbegripet skogar. (Parisavtalet, artikel 5.1).

Finlands klimatlag (609/2015) kräver att uppställning av klimatmål och beredning av klimatpolitik ska göras utifrån uppdaterade vetenskapliga fakta. På grundval av aktuella vetenskapliga fakta får en ökning av kolsänkor och kollager starkt stöd både under de närmaste åren och på längre sikt. Finlands nettoutsläpp bör ur klimatologins synvinkel vara nettonegativa före mitten av århundradet, det vill säga att sänkorna ska överstiga utsläppen. Finlands skogars förmåga att fungera som kolsänkor och kollager står i nyckelposition med avseende på att nå målet.

EU:s gemensamma klimatpolitik täcker åren 2021–2030 för första gången också markanvändningssektorn, inklusive skogarna. Markanvändningssektorn binder för närvarande en betydande del (10–15 %) av EU:s utsläpp, och fungerar således som nettosänka. EU:s markanvändningssektor utgår från den klimatpolitiska huvudtanken att markanvändningssektorns kolsänkor inte får bli mindre. I Finland krävs det ytterligare åtgärder för att nå målen för markanvändningssektorn fram till 2030. Om användningen av skogarna ökas planenligt, minskar skogarnas kolsänka i Finland betydligt. Åtgärder i överensstämmelse med hållbar utveckling inom markanvändningssektorn för att minska utsläpp eller öka sänkor och lager främjar genomförandet av målen i klimatlagen, EU:s klimatreglering och Parisavtalet.

Målnivån för EU:s och Finlands klimatpolitik har i olika bedömningar ansetts vara bristfällig eller helt otillräcklig för att nå målen för Parisavtalet. I EU:s klimatpolitik ingår beredskap för att under första halvan av 2020-talet bedöma hur väl klimatmålen för 2030 räcker till. Mellanbedömningen och behovet av att strama åt målen för att nå målen för Parisavtalet gäller således också markanvändningssektorn och skogarna.

Att övergå från kalhuggning till hyggesfritt skogsbruk skulle främja strävandena enligt Parisavtalet och klimatlagen (609/2015) att begränsa klimatuppvärmningen. Nästan hela Finland räknas till sin växtlighetstyp som en del av den nordliga barrskogszonen. Till skogarna och deras jordmån binds globalt sammanlagt cirka en tredjedel av all koldioxid som är bunden till ekosystemen. De nordliga barrskogarna är alltså i ett globalt perspektiv en viktig faktor för att kyla ner klimatet, och skogarnas utveckling har en stor betydelse med avseende på utvecklingen av atmosfärens kolhalt. Att skydda kolsänkor och kollager i dessa ekosystem har ansetts vara en globalt viktig möjlighet att minska gapet i fråga om klimatåtaganden mellan EU:s och de globala nuvarande klimatmålen och målen i Parisavtalet.

Avverkningar försvagar skogarnas kollager och en stor del av det bärgade trädbeståndets koldioxid överförs i typfallet snabbt till atmosfären. Skogsbruket ökar således atmosfärens koldioxidhaltighet. Klimatnytta erhålls

återigen då ved ersätter konsumtion av produkter med höga utsläpp (så kallad substitutionseffekt). I skogar med hyggesfritt skogsbruk ökar tillgången på grovt stockvirke, vilket möjliggör en större andel träprodukter med lång livslängd. Substitutionsnyttan av dessa produkter med avseende på klimatet är större än för kortlivade träprodukter vilket betonas i skogsbruk baserat på kalhuggning.

Hyggesfritt skogsbruk minskar utsläppen av växthusgaser från skogsbruket på åtminstone två sätt. För det första minskar markbearbetningen och dikningen. Det minskar betydligt frigörelsen av koldioxid från skogarnas jordmån och koldioxidutsläppen, i synnerhet på torvmarker. För det andra förvandlas skogsområdet under de tjugo åren efter kalhuggning från kolsänka som binder koldioxid till kolkälla. I en skog som sköts enligt principerna för hyggesfritt skogsbruk undviks detta skede. En skog som sköts enligt principerna för hyggesfritt skogsbruk förblir trädbevuxen. De levande träd som lämnas kvar i skogen kan genomföra rentav effektivare koldioxidbindning efter avverkningen, och de tillförsäkrar kollagen i jordmånen ett gynnsamt svalt mikroklimat samt en jämn vattennivå. Alla dessa faktorer relaterade till hyggesfritt skogsbruk minskar skogsbrukets utsläpp av växthusgaser och främjar en ökning av kolsänkor och skyddet för kollager.

För att öka albedoeffekten, det vill säga att strålning återkastas, vore det gynnsamt att öka andelen blandskog med inslag av lövträd. Skogar med många trädslag är också motståndskraftigare mot de hot som klimatförändringen medför.

Att avstå från kalhuggning särskilt i skogarna i norra Finland skulle skydda viktiga kollager vars bindning av koldioxid är särskilt långsam. Den totala mängden avverkningar styr utvecklingen av trädbeståndets kollager. Mer betydande klimatnytta kan nås om mängden avverkningar allmänt minskas och kalhuggningen samtidigt begränsas. Särskilt i skogarna i det nordligaste Finland skulle minskade avverkningar allmänt ge en betydande klimatnytta.

3.2.4 Samhälleliga konsekvenser

Den föreslagna ändringen ska hjälpa Forststyrelsen att bättre uppfylla sina samhälleliga förpliktelser samt genomföra hållbarheten i sin verksamhet inom alla delområden av hållbarhet (ekologisk, ekonomisk, social och kulturell). I lagen om Forststyrelsen sägs det att Forststyrelsen i tillräcklig grad ska beakta skyddet och en ändamålsenlig ökning av den biologiska mångfalden. Att avstå från kalhuggning skulle bidra till att stödja detta mål.

Till Forststyrelsens allmänna samhälleliga förpliktelser hör också att främja rekreationsanvändning. Enligt undersökningar anses kalhuggningar i allmänhet inte vara angenäma landskapsmässigt eller med avseende på friluftsliv. Att avstå från kalhuggning skulle skapa bättre förutsättningar för friluftsliv och rekreation på statsägd mark. Att röra sig i skogen har enligt undersökningar också hälsoeffekter. Det sänker blodtrycket, höjer humöret samt förbättrar koncentrationsförmågan och kroppens motståndskraft.

En täckande och skyddande skog är landskapsmässigt intressantare och upplevs som bättre för rekreation och lättare att ta sig fram i än en kalhuggen skog. Förutsättningarna för rekreation och turism förbättras med färre kalhuggningar. Särskilt i norra Finland, där en betydande del av statsägda skogar är belägna, har naturturismen en stor betydelse. Att övergå till hyggesfritt skogsbruk på statsägd mark skulle förbättra möjligheterna för naturturismen som näringsgren.

För naturresursplaneringen har det utarbetats en publikenkät om Forststyrelsens gällande naturresursplaner (övre Lappland, Kajanaland och södra Finland) i övre Lappland (118 deltagare) och i södra Finland (205 deltagare). För naturresursplanen för Kajanaland har det genomförts en intressentenkät (17 deltagare).

I publikenkäten som stöd för naturresursplaneringen i södra Finland önskade de som svarade att statens ekonomiskogar skulle kunna stå som exempel på skogar med olikåldrig struktur vårdade genom hyggesfritt skogsbruk – eller andra metoder som beaktar naturens mångfald. De som svarade ansåg att statsägda skogar i främsta rummet bör utnyttjas på ett ekologiskt och socialt hållbart sätt så att skogsodlingen framför allt beaktar bevarande och ökande av den biologiska mångfalden och först i andra hand ökning av virkesproduktionen. I fråga om skötseln av ekonomiskogar ansåg de som svarade att det är viktigt att garantera att det bevaras tillräckligt med rötved, att skogstäcket är enhetligt, att bärskördarna är goda och att det finns skyddade platser för vilt. Hyggesfritt skogsbruk ansågs vara en bättre metod för skogsdrivning än kalhuggning.

I enkäten för övre Lappland ansåg 43 svarande att Forststyrelsen tryggar skogsbrukets förutsättningar för mycket i planering av markanvändningen och i själva användningen. Enligt 65 svarande tryggas skogsbrukets förutsättningar på lämplig nivå i planering och användning. Det är signifikant att cirka 40 procent av de svarande upplevde att skogsbruket vägde för mycket i planeringen.

De ändringar som nu föreslås stöder resultaten från Forststyrelsens enkäter och medborgarnas önskemål om ett ekologiskt mer hållbart skogsbruk och samordning av olika sätt att använda skog.

Bland jägarna upplevs kalhuggning ofta som problematisk. Vid en kartläggning av attityder bland jägare ansåg hälften av de svarande att avverkningsmängden på statsägd mark inte vilar på hållbar grund. Omfattande kalhuggning upplevdes bland jägarna som det tristaste som man kan möta under en jaktutflykt.

Merparten av statsägda skogar finns inom renskötseldistriktet i norra Finland. Kalhuggning försvagar renarnas betesmöjligheter. Särskilt som vinterföda använder renarna skägglav och granlav som hänger i träden. De växer långsamt och finns bara på vuxna träd. Som följd av kalhuggning försvinner dessa växande träd från området för årtionden framåt. Den plantskog och ungskog som drivs upp efter en kalhuggning är inte heller bra betesmark. Vid hyggesfritt skogsbruk skonas såväl lavskiktet på markytan som träd med skägglav och granlav, och det uppstår inga monotona täta plantskogar. De viktigaste vinterbetesmarkerna måste också vid hyggesfritt skogsbruk förläggas utanför skogsbruket.

Att avstå från kalhuggning skulle förbättra den allmänna samhällsliga acceptansen för Forststyrelsens verksamhet i medborgarnas ögon. En undersökning visar att cirka 70 procent av finländarna inte godkänner kalhuggning. Medborgarna anser också att bevarande av den biologiska mångfalden är det viktigaste i beslutsfattandet om skogarna.

I samband med reformen av skogslagen utreddes också skogsägarnas beredskap att övergå till skogsvårdsmetoder där kalhuggning inte ingår. Enligt en enkät från Skogsforskningsinstitutet var 27 procent av skogsägarna redo att övergå till hyggesfritt skogsbruk i alla skogar eller en del av dem, 25 procent skulle kunna pröva på hyggesfritt skogsbruk i en del av sina skogar och 28 procent vill ha ytterligare information innan de fattar beslut i frågan.

Fram till 2007 statistikfördes Forststyrelsens förnyelseavverkningar och kalhuggning separat, och efter det förenades de med statistiken för skogsbruksföretag. Efter det har det varit svårare att få uppgifter om mängden förnyelseavverkning och kalhuggningar som Forststyrelsen har utfört. År 2007 utförde Forststyrelsen kalhuggningar på 16 966 hektar och förnyelseavverkningar på 22 630 hektar. Enligt Forststyrelsens årsredovisning utgjorde förnyelseavverkningarna 35 procent av den avverkade arealen 2016. Enligt naturresursplanerna eftersträvar Forststyrelsen i hela landet drygt 28 000 hektar förnyelseavverkningar per år. I naturresursplanerna specificeras inte den eftersträvade arealen kalhuggningar.

Staten skulle kunna agera föregångare i hyggesfritt skogsbruk och på så sätt främja övergången till hyggesfritt skogsbruk i större skala. Ett syfte vid reformen av skogslagen var större mångsidighet i skogsbruksmetoderna, vilket ändå inte har genomförts i önskad utsträckning. Staten skulle genom sitt exempel och genom konkreta åtgärder kunna främja att målet uppfylls.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1.1 Skogslagen

5 c § Avverkning på statsägda områden

Paragrafen gäller skogsbruk på områden som ägs av staten. Dess syfte är att främja ett hållbart skogsbruk och hyggesfritt skogsbruk vid avverkning på statsägd mark. Den nya paragrafen ska begränsa utförandet av avverkningar som medför en sådan förnyelseskylldighet som avses i 5 § 2 mom. eller 5 a § 1 mom. i lagen och som preciseras genom förordning. Både förnyelseavverkning och beståndsvårdande avverkning kan ge upphov till en sådan skyldighet. På grundval av paragrafen ska avverkningarna således genomföras genom att utnyttja det hyggesfria skogsbrukets metoder och genom att undvika kalhuggning.

I 1 mom. sägs det att på statsägda områden ska avverkning utföras så att det inte medför skyldighet att förnya skogen, om vilket det föreskrivs separat. Det innebär i praktiken att förnyelseavverkningar som avses i lagen inte ska kunna utföras på statsägd mark utan särskilda skäl. Inte heller beståndsvårdande avverkning ska få medföra skyldighet att förnya skogen. I fråga om beståndsvårdande avverkning innebär det att kvaliteten och kvantiteten på det återstående trädbeståndet ska vara tillräckliga för fortsatt odling av trädbeståndet. Bestämmelser om kvantitet för trädbestånd som lämnas att växa finns i statsrådets förordning om hållbar

skötsel och användning av skog. Om avverkningarna utförs som förnyelseavverkning, får det inte uppstå ett öppet område på mer än 0,3 hektar.

I paragrafens 2 mom. föreslås bestämmelser om undantag från avverkningsbegränsningen enligt 1 mom. Det ska gå att avvika från begränsningen enligt 1 mom. om det finns särskilda skäl. Men ekonomiska faktorer gäller ändå inte som särskilda skäl.

Det bör poängteras att hyggesfritt skogsbruk inte ersätter skydd av värdefulla områden. Avverkningar ska i princip inte utföras alls exempelvis i områden som hör till nätverket Natura 2000, statens friluftsområden, naturobjekt inom det regionekologiska nätet och rekreations- och naturhushållningsområden i övre Lappland. De ändringar för skogsbruk på statsägd mark som föreslås i paragrafen minskar således inte behovet av att fortsatt lämna värdefulla natur- och rekreationsobjekt utanför skogsbruket.

18 § Skogsbrott och skogsförseelse

Paragrafen kompletteras med en ny 2 punkt, enligt vilken brott mot 5 c § är straffbart. Genom ändringen ändras numreringen av punkterna så att 2 punkten i den gällande lagen blir 3 punkt och den sista punkten således blir 7 punkten.

20 § Korrigerande åtgärder

Paragrafen kompletteras med en hänvisning till den föreslagna nya 5 c §. Att behandla skog på statsägda områden i strid med begränsningen enligt 5 c § ska således medföra en i denna paragraf avsedd skyldighet att undanröja verkningarna av den lagstridiga åtgärden eller att återställa situationen.

1.2 Lagen om Forststyrelsen

2 § Forststyrelsens allmänna uppgift

Paragrafens 1 mom. kompletteras med en precisering, enligt vilken statens jord- och vattenegendom ska utnyttjas på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt. Trots att detta konstaterats redan i motiven till den gällande lagen bör kriterierna för hållbarhet skrivas in i paragrafen. Eftersom Forststyrelsen enligt samma paragraf ska bedriva en resultatrik verksamhet, bör paragrafen betona verksamhetens hållbarhet och dess olika element.

3 § Affärsverksamheten

Till paragrafens 2 mom. fogas enligt förslaget ett krav på hållbart skogsbruk. Här behövs inte längre en upprensning av de delfaktorer för hållbarheten som nämns i 2 §. Att betona hållbarheten är motiverat här, eftersom skogsbruket inom Forststyrelsen bedrivs av aktiebolaget Metsähallitus Oy enligt företagsekonomiska principer, och bolaget ska bedriva en resultatrik verksamhet. I fråga om resultaten måste verksamheten dock bedrivas med hänsyn till Forststyrelsens separat uppställda samhällliga förpliktelser.

Forststyrelsen ska bedriva hållbart skogsbruk och leverera virke till kunderna på det sätt som närmare anges i lagen. Paragrafen föreslås få en närmast informativ hänvisning till skogslagen. Hänvisningens syfte är att betona begränsningen enligt den nya 5 c § i skogslagen, som gäller utförande av skogsavverkning på statsägda områden.

6 § Allmänna samhällliga förpliktelser

I motiven till det gällande 1 mom. står det att bevarandet och en ändamålsenlig ökning av den biologiska mångfalden för Forststyrelsen ska vara ett yttre villkor som begränsar all affärsverksamhet. För att stärka detta villkor ska Forststyrelsens samhällliga förpliktelser enligt paragrafen preciseras och utvidgas. I 1 mom. föreslås som tillägg att Forststyrelsen i sin verksamhet ska främja ett ansvarsfullt skogsbruk genom att beakta skyddet av den biologiska mångfalden i större omfattning. Ändringen är kopplad till den nya 5 c § i skogslagen, där det föreskrivs om begränsningar av avverkningar på statsägda områden. Utgångspunkten är att undvika avverkningar som leder till i lagen avsedd skyldighet att förnya skogen. I synnerhet undvikande av kraftiga förnyelseavverkningar skulle på ett betydande sätt främja både skyddet för den biologiska mångfalden och förutsättningarna för rekreationsanvändning på statsägda områden. Ändringen i skogslagen ska i praktiken bara gälla Forststyrelsen och dess skogsbruksverksamhet. Därför behövs det mer detaljerade och omfattande bestämmelser om de samhällliga förpliktelser som styr Forststyrelsens verksamhet.

Enligt det föreslagna 1 mom. ska Forststyrelsen som en väsentlig del av den hållbara vården och användningen av naturresurserna i sin verksamhet främja ett ansvarsfullt skogsbruk genom att beakta skyddet och en ändamålsenlig ökning av den biologiska mångfalden tillsammans med de övriga målen för vården, användningen och skyddet av skogar, havet och andra naturresurser. Paragrafen kompletteras vidare med ett krav på att skogsbruket huvudsakligen ska bedrivas med iakttagande av metoder för hyggesfritt skogsbruk. Forststyrelsen ska dessutom beakta de krav som användningen av naturen för rekreation och främjandet av sysselsättningen ställer.

Paragrafen föreslås få ett nytt 2 mom. som preciserar betydelsen av de samhällliga förpliktelserna enligt 1 mom. när det gäller att bedriva skogsbruk. För att uppfylla dessa förpliktelser ska Forststyrelsen när den bedriver skogsbruk enligt 3 § 2 mom. 1 punkten iaktta begränsningen av sättet att avverka enligt den föreslagna nya 5 c § i skogslagen. Enligt den ska avverkning på statsägda områden utföras så att det inte uppstår en skyldighet att förnya skogen enligt 5 § 2 mom. eller 5 a § 1 mom. i skogslagen. Hänvisningen behövs eftersom den begränsning som föreslås i skogslagen påverkar Forststyrelsens verksamhet.

Som följd av det nya 2 mom. ändras paragrafens numrering analogt. Således blir 5 mom. i den gällande paragrafen 6 mom. Där föreskrivs att skötseln av allmänna samhällsliga förpliktelser ska beaktas när Forststyrelsens resultatmål uppställs. Till momentet fogas enligt förslaget ett krav enligt vilket det när resultatmålet uppställs ska fästas särskild uppmärksamhet vid kraven från begränsningen av avverkning på statsägda områden enligt 2 mom. Även om kravet på att avstå från kalhuggning huvudsakligen inte är en fråga som försvagar den ekonomiska avkastningen, måste det i fråga om resultatmålen ses till att de samhällsliga förpliktelserna enligt paragrafen faktiskt kan nås. Därför kan resultatmålet behöva sänkas för skogsbrukets vidkommande. Å andra sidan kan fördelarna med hyggesfritt skogsbruk exempelvis för att kostnadseffektivt nå klimatmålen också räknas som ekonomiskt kostnadseffektiv verksamhet.

De föreslagna ändringarna i förutsättningarna för att bedriva skogsbruk på statsägda områden minskar inte behovet av att i fortsättningen lämna värdefulla natur- och rekreationsobjekt utanför skogsbruket. Också efter övergången till hyggesfritt skogsbruk behövs vidareutveckling av nätverket av skyddade områden på statsägda områden samt det regionekologiska nätverket och övrigt beaktande av naturens mångfald och rekreationsanvändning. Områden utanför skogsbruket ska förbli sådana också framöver. De föreslagna ändringarna i metoderna för skogsbruket förbättrar i fortsättningen det regionekologiska nätverkets ekologiska funktion.

2. Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Ansvarspersoner

Initiativtagare

Harri Hölttä

Sini Harkki

Aki Arkiomaa

Bernt Nordman

Lauri Kajander

Företrädare

Harri Hölttä

Ersättare

Sini Harkki