

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 20/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av vattenlagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 september 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av vattenlagen (RP 87/2013 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- vattenförvaltningsdirektör Kai Kaatra och äldre regeringssekreterare Pekka Kemppainen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Sinikka Pärnänen, miljöministeriet
- enhetschef Markku Maunula, Finlands miljöcentral

- direktör Markku Tornberg, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- verksamhetsledare Tuija Nummela, Jordägarernas Förbund
- expert Kati Takala, Finsk Energiindustri rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten
- Björneborgs stad
- Finlands Kommunförbund
- Centralförbundet för Fiskerihushållning
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Finlands Vattenverksförening rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att vattenlagen får bestämmelser om ett förfarande för man att i hela avrinningsområdet bättre ska kunna samordna vattenregleringsprojekt och andra vattenhushållningsprojekt som påverkar vattenstånd och vattenföringar. Närings-, trafik- och miljöcentralen ska i samarbete med tillståndshavarna och med kommunerna och andra myndigheter sammanställa en redogörelse för åtgärder för att minska de från allmän synpunkt skadliga verkningar som orsakas av översvämningar eller torka. Redogörelsen ska i tillräcklig omfattning inbegripa hela avrinningsområdet eller en

viss del av det. Utifrån den ska närings-, trafik- och miljöcentralen till regionförvaltningsverket kunna lämna in en ansökan om ändring av tillståndsvillkoren för ett eller flera vattenhushållningsprojekt. Sådana förluster av förmåner som genomförandet av villkoren vid översvämning eller torka orsakar tillståndshavaren eller andra ska ersättas av statens medel med undantag av förluster av vattenkraft.

Syftet med propositionen är att med hjälp av förfaringsätt enligt vattenlagen förbättra beredskapen för översvämningssrisker och risker för torka. Propositionen ingår i en större helhet av

lagstiftning som har till syfte att förbättra beredskapen för förändringar i väder- och vattenförhållandena, särskilt för allt vanligare extrema fenomen, och på så sätt förbättra anpassningen till klimatförändringen.

Definitionen av skador orsakade av naturförhållanden i vattenlagens bestämmelse om åtgär-

der för avvärjande av fara ska ändras så att den är förenlig med de övriga bestämmelserna i förslaget. I vattenlagen görs också vissa ändringar av teknisk natur.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I propositionen föreslås det att vattenlagen kompletteras med bestämmelser om ett förfarande genom vilket man vid behov kan se över tillståndsvillkor för vattenregleringsprojekt och andra vattenhushållningsprojekt som påverkar vattenstånd och vattenföring för att bättre kunna beakta riskerna för översvämning och torka i avrinningsområdet. Bestämmelserna gäller dels de materiella förutsättningarna för att ingripa i tillstånd för vattenhushållning, dels det förfarande som föregår en ändring. Enligt förslaget kan tillståndsvillkoren för de projekt som inverkar på vattenstånd och vattenföring ses över i de fall att översvämningar eller torka förutses ha sådana skadliga verkningar från allmän synpunkt som inte annars kan minskas i tillräcklig utsträckning. Med skadliga verkningar ska enligt lagförslaget avses allmän fara för människors liv, säkerhet eller hälsa, stor skada för allmänna intressen eller stor och omfattande skada för enskilda intressen.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna ska vid behov utreda möjligheterna att minska sådana skadeverkningar som översvämningar eller torka kan medföra från allmän synpunkt. En redogörelse för beredskapen för översvämning eller torka ska sammanställas i samarbete med tillståndsinnehavarna samt kommunerna och andra myndigheter och vid behov täcka ett helt avrinningsområde. På grundval av redogörelsen kan en närings-, trafik- och miljöcentral i framtiden lämna in en ansökan till regionförvaltningsverket om att tillståndsvillkoren för ett eller flera vattenhushållningsprojekt ska ses över eller nya villkor meddelas.

Utskottet konstaterar att vattenreglering är ett viktigt sätt för oss att hantera översvämningar från vattendrag. För närvarande finns det ca 240 tillstånd för vattenhushållning som gäller reglering. Största delen av regleringstillstånden är mycket gamla och det är ovanligt att tillståndsvillkoren setts över efter det att de beviljats. Bestämmelsen i 3 kap. 20 § i vattenlagen och den motsvarande tidigare bestämmelsen i den tidigare vattenlagen, dvs. 8 kap. 10 a §, om översyn av tillståndsvillkor har funnits i vattenlagstiftningen sedan början av 1990. Den nuvarande vattenlagen gör det möjligt att förändringar i vattenförhållandena i sjöar och vattendrag som påverkas av vattenhushållningsprojekt kan beaktas då tillståndsvillkoren med jämna mellanrum ses över. Det är emellertid ett problem att merparten av de gällande regleringstillstånden har beviljats innan de nämnda bestämmelserna kom till. Största delen av de gamla regleringsvillkoren har inte alls setts över efter det att de beviljats utan de bygger i dag i stor utsträckning på ofta mycket gamla forskningsdata om hydrologiska förhållanden i sjöar och vattendrag som man hade tillgång till när projekten för länge sedan planerades. Också de tillståndsvillkor som ingår i gamla regleringstillstånd bör vid behov kunna ses över på grund av att vattenförhållandena har förändrats eller kommer att förändras.

Enligt en preliminär utredning som gjorts av Finlands miljöcentral finns det i uppskattningsvis 60 regleringstillstånd villkor som gäller obligatorisk sänkning av vattenståndet i sjöar på våren och som eventuellt bör ses över. Under de senaste åren har det dessutom visat sig att man i ungefär 30 regleringsprojekt har haft svårt att

följa tillståndsvillkoren på grund av förändringar i vattenförhållandena. Obligatorisk sänkning av vattenståndet på våren kan leda till problem för användningen av sjöar och vattendrag med låga vattenstånd sommartid och rentav till att regleringsnivån underskrids. Också möjligheterna att klara av exceptionellt långa torrperioder kan kräva översyn av tillståndsvillkoren för sjöar och vattendrag som påverkar vattenstånd och vattenföring. Behovet kan aktualiseras exempelvis när tillgången på vatten blir så dålig att ett vattentjänstverk får problem med att leverera hushållsvatten.

Utskottet anser att lagförslaget behövs eftersom vattenlagens bestämmelser i dagsläget möjliggör ingripanden i regleringsvillkoren för vattenhushållningsprojekt närmast med stöd av bestämmelsen om avvärjande av fara. I sådana fall handlar det ändå närmast om tillfälliga myndighetsbeslut av engångsnatur för att avvärja en omedelbar fara, och det går inte att med stöd av den bestämmelsen på längre sikt utveckla regleringen proaktivt. De nya förfaranden som framgår av lagförslaget leder till att man i framtiden har bättre möjligheter att bereda sig på exceptionella förhållanden i stället för att gripa till vattenlagens avvärjningsbestämmelser. En översyn av villkoren i gamla tillstånd kan göra det möjligt att införa åtgärder för att undvika faror eller allvarliga skador under förändrade förhållanden.

Behörigheten att ansöka om ändring av tillståndsvillkor med stöd av den föreslagna 3 kap. 21 § 1 mom. 4 punkten tillkommer närings-, trafik- och miljöcentralerna i deras egenskap av statlig tillsynsmyndighet. Enligt lagförslaget har en privat skadelidande eller föreningar inte rätt att inleda ett ärende för att ändra tillståndsvillkor. Utskottet anser att denna avvägning är motiverad med beaktande av att förutsättningarna för att ändra tillståndsvillkor i princip har ett så nära samband med strävan att avvärja skada för allmänna intressen. Villkoren kan emellertid också ses över i syfte att avvärja stor och omfattande skada för enskilda intressen.

Utskottet konstaterar att en redogörelse för uppdämnings- och avtappningsåtgärder för ett avrinningsområde bör vara en obligatorisk del

av ansökan till tillståndsmyndigheterna om översyn av tillståndsvillkor. Målet måste vara ett förfarande där man på förhand kan bereda sig på hanteringen av översvämningssituationer genom att utreda alternativa handlingsätt och konsekvenserna av dem. Utskottet betonar att översynsförfarandet också ska beakta miljösynpunkter i tillräcklig utsträckning. Plötsliga förändringar i avtappning kan ha många skadliga följder för miljön som skulle kunna undvikas eller minskas genom långsiktigare och planmässigare regleringar. Också i det här sammanhanget understryker utskottet det ökande behovet att skärpa beredskapen inför utsikten att extrema fenomen i fråga om väder och vattenförhållanden, vilket samtidigt underlättar anpassningen till klimatförändringar. Större beredskap inför översvämningar minskar också urlakningen av fasta partiklar och näringsbelastningen av sjöar och vattendrag.

I propositionen föreslås det att 3 kap. 21 § 4 mom. i vattenlagen kompletteras med en bestämmelse som har samband med bestämmelsen i 1 mom. 4 punkten om ersättning för förlorad vattenkraft. I regel ska förlust av förmån som är större än ringa förordnas bli ersatta. På ersättning för förlust av vattenkraft ska ändå enligt förslaget dessutom tillämpas specialbestämmelsen i 18 kap. 6 § 1 mom. i vattenlagen som utesluter förlust av vattenkraft till följd av att fara avvärjs från de ersättningsbara förlusterna. Den föreslagna bestämmelsen grundar sig på att den som ansvarar för ett projekt inte heller nu har rätt till ersättning för sådan förlust av vattenkraft som orsakas av avvärjande av en i 18 kap. 4 § avsedd exceptionellt omfattande fara för allmänt eller enskilt intresse.

Förslaget utsträcker de icke-ersättningsbara förlusterna av vattenkraft till området för tillståndsvillkor men bestämmelsens tillämpningsområde skulle ändå begränsas till de ovan nämnda exceptionella situationerna. När man bedömer bestämmelsens betydelse från verksamhetsutövarens perspektiv bör det beaktas att det i hög grad är fråga om samma typ av begränsningar som redan nu med stöd av 18 kap. 4 § i vattenlagen kan uppställas som åtgärder för avvärjande

av fara. Översyn av tillståndsvillkoren kopplas i propositionen samman med sådana förändringar i förhållandena som ligger i linje med en riskbedömning, och de kan bli tillämpliga endast om de förutsedda skadliga vattenförhållandena realiseras. Utskottet anser att innehavaren av regleringstillstånd har garanterats rättstrygghet genom att villkoren för en översyn av tillstånden definieras tillräckligt exakt i lag. Propositionen medför som helhet betraktat så obetydliga inskränkningar i verksamhetsutövarens rättsliga ställning som det är möjligt att göra för att uppnå syftet med regleringen, dvs. att hantera översvämningsrisken.

I vissa fall kan en översyn av villkor i ett tillstånd för vattenhushållning i syfte att hantera översvämningsrisker orsaka skada på åkrar och annan egendom t.ex. till följd av man att för att undvika större skador måste höja vattenståndet eller styra in vatten på ett område dit översvämningen inte annars skulle nå eller där dess verk-

ningar skulle vara mindre. Utskottet konstateras att denna typ av förmånsförluster ersätts av statens medel på det sätt som föreskrivs i 18 kap. 6 § 1 mom. i vattenlagen. Det här innebär att t.ex. skador på byggnader och markområden som följer av avtappning ersätts. Däremot ersätts inte försämrade möjligheter att använda en fastighet för rekreation på grund av sänkt vattenstånd. Enligt 13 kap. 7 § i vattenlagen ska tillståndsmyndigheten i regel besluta om ersättning samtidigt som den avgör tillståndsärendet. Från detta kan avvikelser ske endast om man inte vid beslutstidpunkten med tillräcklig noggrannhet kan bedöma om översynen av tillståndsvillkoren kommer att leda till ersättningsgill förlust av förmån.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 5 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
Thomas Blomqvist /sv
Markku Eestilä /saml
Satu Haapanen /gröna
Reijo Hongisto /saf

Anne Kalmari /cent
Timo V. Korhonen /cent
Jari Myllykoski /vänst
Arto Satonen /saml
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.