

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till reform av vattenlagstiftningen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 februari 2010 en proposition med förslag till reform av vattenlagstiftningen (RP 277/2009 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- överdirektör Timo Kotkasaari och lagstiftningsråd Jukka-Pekka Tolvanen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Tuire Taina, miljöministeriet
- förvaltningsråd, docent Pekka Vihervuori, högsta förvaltningsdomstolen
- teknologie doktor, överingenjör Hannu Majuri, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- fiskerichef Markku Marttinen, Nylands arbetskrafts- och näringscentral

- specialforskare Raimo Parmanne, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet
- enhetschef Markku Maunula, Finlands miljöcentral
- teamansvarig Samuli Joensuu, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio
- jurist Jenny Fredrikson, Centralförbundet för fiskerihushållning
- direktör Markku Tornberg, Maa- ja metsätalousuottajain Keskusliitto ry
- vicehäradshövding Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- ombudsman Ilkka Mäkelä, Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf
- naturskyddschef Ilpo Kuronen, Finlands Naturskyddsförbund
- vattenöverdomare (pensionerad) Pekka Kainlauri.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- fiskerichef Jorma Tiitinen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax
- Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Vattenlagen trädde i kraft 1962 och är föråldrad i

många hänseenden. Den har ändrats under decenniernas lopp i ungefär femtio delreformer och är mycket svårläst och splittrad. De senaste decennierna har det skett stora förändringar i synen på och användningen av vattendrag. Till ex-

empel har hushållsvatten fått större betydelse. Dessutom finns det ett uppenbart behov att snabba på och modernisera de vattenrättsliga tillståndsprocedurerna.

Trots modernisering bygger den föreslagna vattenlagen i stora delar på principerna i den gällande lagen. Bland annat den allmänna rätten att nyttja vattendrag, inbegripet den traditionellt omfattande rätten att röra sig på och fiska i vattendrag, är oförändrad. Det sker inga stora förändringar i den juridiska strukturen, men bestämmelserna är tydligare upplagda än i den gällande lagen. Dessutom är det betydligt färre paragrafer. Regeringen har lyckats förenkla vattenlagen och procedurerna för vattenärenden. Utskottet finner lagförslaget nödvändigt och tillstyrker det. Samtidigt vill utskottet göra miljöutskottet uppmärksam på följande aspekter.

Uttag av vatten

Rent vatten har snabbt ökat i värde och betydelse både nationellt och internationellt. Än så länge har brett upplagda projekt för uttag av vatten i kommersiellt syfte varit sällsynta hos oss och det har bara förekommit enstaka projekt. Enligt utskottet har vattenlagen den viktiga uppgiften att säkerställa att andra än kommersiella behov av att ta ut vatten klart och tydligt har högsta prioritet. De gällande bestämmelserna om uttag av vatten är inte heltäckande eftersom företrädesbestämmelserna numera bara tillämpas i de sällsynta fall då det samtidigt finns flera ansökningar om tillstånd.

Enligt propositionen får vattenlagen en ny generell bestämmelse om företrädesordningen vid uttag av vatten. I motsats till den gällande lagen avser förslaget också kommande behov. Den nya företrädesordningen innebär att nya vattenledningsprojekt kan få tillstånd bara om det samtidigt säkerställs att vattnet räcker till för kommunens egna behov. Den sista formen är uttag av vatten för att ledas eller transporteras för användning någon annanstans och för något annat syfte än ett samhälles vattentjänster. Enligt förslaget kan vattentillstånd beviljas tidsbegränsat. Då kan det prövas på nytt om vattnet räcker till för andra ändamål samtidigt som tillståndet ses

över. Bestämmelsen är lämplig, anser utskottet och påpekar att det under förberedelserna av projekt måste göras en heltäckande utredning av de framtida vattenbehoven i området. Det är viktigt att säkerställa att det lokala behovet har företräde på sikt för att eventuella ökande vattenbehov kan tillgodoses.

Dikning

Enligt propositionen ses bestämmelserna om dikning över på grund av problem som har förekommit. Dessutom ändras bestämmelsen om ersättning för förlust av förmån för att dikning i fortsättningsprojekt ska jämföras med andra vattenhushållningsprojekt och de allmänna ersättningsbestämmelserna i lagen tillämpas vid förlust av förmån. Utskottet menar att propositionen förtydligar förhållandet mellan bestämmelserna om dränering av fastigheter i vattenlagen och markanvändnings- och bygglagen.

På många ställen har behovet av dränering ökat när översvämningarna har blivit fler och diken och fåror har slammat igen eller stockats. Det uppstår problem inte minst när det via diken naturligt rinner vatten från avrinningsområdet ovanför dräneringsstället till det dräneringsområde som fastställts vid dräneringsförrättningen. I sådana fall kan den ökande vattenmängden i diken indirekt medföra stora extra kostnader för markägarna. Kostnaderna ökar dessutom under regniga perioder, eftersom den plötsliga vattenmängden för med sig slam och yttjord, kan stocka diken med slam och orsaka översvämningar på dräneringsområdet. Mycket ofta förekommer det att markägarna på dräneringsområden de facto måste ta hand om dräneringsvattnet från utomstående fastigheter och de tillhörande kostnaderna. Det är ett expanderande problem på grund av den förändrade markanvändningen.

Enligt den gällande vattenlagen kan utomstående fastighetsägare som de facto har nytta av dräneringen inte förpliktas att bidra till merkostnaderna annat än i mycket begränsade fall. Vad gäller betalarna utgår propositionen från ungefär samma premisser som den gällande lagen. Utskottet föreslår att miljöutskottet förtydligar lagförslaget med att fastigheter på avrinnings-

området ska kunna förpliktas att bidra till de extra kostnaderna för dränering, om det på dräneringsområdets avrinningsområde har skett väsentliga förändringar efter dikningsförrättningen, till exempel att avrinningsvattnet har ökat på grund av byggande. En eventuell ersättningskyldighet för fastigheterna på avrinningsområdet avgörs vid en dikningsförrättning som kan initieras av dikningssammanslutningen.

Enligt förslaget ska tillsynsmyndigheten i förväg bli informerad om andra dikningar än de som är av ringa betydelse. I vissa fall kan den uppmana den som dikar att skaffa tillstånd enligt vattenlagen eller ordna dikningsförrättning. Utskottet påpekar dock att det föreslagna anmälningsförfarandet kommer att öka anmälningarna till NTM-centralerna, om anmälningarna också i stor skala ska gälla dikning inom jordbruket och inte bara restaurering av skogsdiken. Behandlingen av anmälningarna får inte leda till att aktörernas arbete fördröjs och att projekt utan skadliga effekter försvåras. Miljöutskottet kunde med fördel införa en gräns för att det klart och tydligt ska gå att avgöra vad oskadliga projekt i liten skala är, och som alltså inte behöver anmälas. Gränsen för när restaurering av befintliga diken ska anmälas bör preciseras och anmälning bara krävas när fåran breddas eller rätas ut i betydande grad.

I 5 kap. 24 § sägs det att en dikningssammanslutning ska bildas när ett dikningsärende behandlas av tillståndsmyndigheten eller vid en dikningsförrättning, om inte nyttotagarna avtalar någonting annat om bildandet. Praxis kommer sannolikt huvudsakligen att vara att dikningssammanslutningar bildas genom avtal. Om en sammanslutning ska upplösas måste frågan däremot enligt 5 kap. 26 § behandlas vid en dikningsförrättning. Frågan ska behandlas med iakttagande av 12 kap. 19 § om upplösning av en sammanslutning. Vid förrättningen måste det ges nödvändiga föreskrifter om åtgärder för att återställa dikena i naturligt tillstånd.

En dikningssammanslutning som har bildats genom avtal behöver inte alltid upplösas vid tunga dikningsförrättningar, anser utskottet. Om en sammanslutning inte har skyldigheter, ska det

räcka med att sammanslutningen fattar ett beslut om upplösning och anmäler det till regionförvaltningsverket. När anmälan har kommit in ska verket registrera i miljödatasystemet att sammanslutningen har upplösts. Regionförvaltningsverket underrättar de andra tillsynsmyndigheterna enligt vattenlagen, det vill säga NTM-centralerna och den kommunala miljöskyddsmyndigheten.

Muddring

I 2 kap. 15 § föreskrivs det att all muddring ska anmälas i förväg till tillsynsmyndigheten. Då kan myndigheten i förväg undersöka om åtgärderna har sådana effekter som kräver tillstånd enligt 3 kap. 2 § i den nya lagen. Tillståndskriterierna föreslås bli kompletterade med en fast gräns på 500 m³. Utskottet menar att gränsen för tillståndsplikt ställer till med problem i vissa fall, eftersom muddringar om 500 m³ inte nödvändigtvis alltid skadar miljön, särskilt inte till sjöss. På grund av landhöjningen måste man ofta göra småskaliga kompletteringsmuddringar i båthamnar eller andra strandområden vid Bottniska viken. Vanligen är miljökonsekvenserna små eftersom det har muddrats där tidigare.

Miljökonsekvenserna av muddring varierar stort beroende på plats och förhållanden, påpekar utskottet. Muddring kan ha en del negativa effekter, särskilt för skyddet av vattenmiljön och fiskarnas lekplatser. Muddringar som genomförs av flera olika beställare ställer ofta till problem, men de görs nära varandra och oftast samtidigt. Av dessa skäl bör förhandsövervakningen av muddringar förbättras och de skadliga ekologiska konsekvenserna reduceras. Samtidigt är det viktigt att se till att muddringar utan skadliga effekter kan göras utan tungrodda tillståndspedurer. Miljöutskottet kan med fördel höja gränsen för när muddringstillstånd krävs, om det samtidigt finns effektiva medel att ingripa om mindre muddringar har skadliga effekter. Dessutom är det angeläget att bevaka hur praxis utformas och att ganska snart efter att lagen har trätt i kraft göra en utvärdering av om regleringen med en bestämd gräns för tillstånd är effektiv.

Grundvatten

I år har det lagts fast 3 757 grundvattenområden som är viktiga eller lämpar sig för vattenförsörjning. Lagstiftningen om uttag av vatten och grundvatten är splittrad på flera lagar och lägre författningar. Det generella skyddet av kvaliteten på grundvattnet finns inskrivet i miljöskyddslagen. I vattenlagen föreskrivs det bara om vad som är tillräckligt mycket grundvatten. Dessutom finns det bestämmelser om skydd av grundvatten i bland annat marktäktslagen, markanvändnings- och bygglagen, hälsoskyddslagen, avfallslagen och kemikalielagen och i lagstiftningen om bekämpning av oljeskador. Närmare bestämmelser om utsläpp till grundvatten ingår i statsrådets förordning om ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön (1022/2006). Den bygger på direktiv 2006/118/EG om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring. Enligt arbetsfördelningen mellan ministerierna är det jord- och skogsbruksministeriet som ansvarar för användning, vård och uttag av vattenresurser och lagstiftningen om växtskyddsmedel, medan miljöministeriet har hand om skyddet av grundvatten och den tillhörande lagstiftningen. Det är ett problem för markanvändningen, jordbruket och markägarnas rättssäkerhet att bestämmelserna om grundvatten är så splittrade och överlappar varandra, påpekar utskottet.

Under den tid som den gällande vattenlagen har funnits har skyddet av grundvattnet delvis ordnats genom skyddsområden som enligt vattenlagen bildats omkring vattentäkterna. Enligt motiven till propositionen bör bestämmelserna om skyddet för vattentäkter förtydligas. Det är nödvändigt också enligt utskottets uppfattning. I motiven till 4 kap. 11 § säger regeringen att nödvändiga begränsningar bör införas inom ramen för regleringen av skyddsområden. Det ger en rättslig grund för att införa nödvändiga inskränkningar i användningen. Vidare understryker utskottet att eventuella ersättningskrav på grund av inskränkningarna bör behandlas när skyddsområden inrättas. Dessutom bör ersättningskriterierna förtydligas. Det är bra att markägarna i propositionen ges rätt att ta initiativ till

skyddsområden. De nödvändiga begränsningarna av vattentäkterna bör regleras heltäckande inom ramen för bestämmelserna om skyddsområden.

I grundvattenfrågor har den traditionella myndighetstillsynen kompletterats genom ett förfarande med skyddsplan, men det har inget lagstöd. Det har upprättats ungefär 300 skyddsplaner och de täcker in ungefär 1 000 grundvattenområden. Utskottet påpekar att planerna bara täcker in en del av de befintliga grundvattenområdena. Det finns inga bestämmelser om kriterier, krav på innehåll, upplägg och rättsverkningar, eftersom skyddsplanerna inte är inskrivna i någon lag. På många ställen har planerna blivit ett problem med avseende på markägarnas rättsliga ställning. De gamla skyddsplanerna bör ses över och eventuella ogrundade grundvattenbegränsningar tas bort. Dessutom behövs det adekvata resurser för en översyn av planerna.

I lagen om vattenvårdsförvaltningen förpliktas närings-, trafik- och miljöcentralerna att utreda läget och gränserna för en viktig eller någon annan för vattenförsörjning lämplig grundvattenförekomst samt den allmänna karaktären på mark- och berggrunden i grundvattenområdena. Lagen anger dock inte vad som avses med dessa områden eller hur de ska definieras. Det måste följaktligen snabbt utredas vilket behov av ny lagstiftning och nya procedurer för kartläggning och klassificering av grundvattenområden och för skyddsplaner det finns. Lagstiftningen om grundvattenskydd måste i fortsättningen både förtydligas och förenklas, anser utskottet. En bra och tydlig lösning vore att kartläggning och klassificering av grundvattenområden samt skyddsplaner införlivas i lagstiftningen om vattenvårdsplanering. Samtidigt måste rättssäkerhetsaspekterna beaktas.

Bevakning av det allmänna fiskeriintresset samt fiskevårdsskyldigheter

En av fiskerimyndighetens viktigaste uppgifter är att bevaka det allmänna fiskeriintresset. Regionförvaltningens bevakning måste vara oberoende, framhåller utskottet. I propositionen nämns det att det tidigare var fiskerienheterna

vid arbets- och näringscentralerna som bevakade intresset. Det är viktigt att besluten i anknytning till bevakningen fortfarande fattas av fiskerimyndigheten på NTM-centralerna.

I 3 kap. 14 § ingår det bestämmelser om fiskevårdsskyldighet och fiskerihushållningsavgift. I fortsättningen ska de klart och tydligt vara alternativa åtgärder. Enligt propositionen ska olika typer av vattenvård vara likvärdiga kompensationsåtgärder vid skador. Tillståndsmyndigheten ska kunna tillämpa dem från fall till fall enligt vad som är lämpligt. Utskottet välkomnar utvecklingen, eftersom till exempel utplantering av fisk inte alla gånger har gett tillräckligt bra resultat för fisket. Följaktligen behövs det en utvärdering av resultaten och mer systematiska åtgärder. I många fall kan det vara bättre att vårda livsmiljöerna och lekplatserna än att planera ut fisk, också med tanke på biodiversiteten.

Med avseende på rättsäkerheten för förmånshavarna minskar skillnaden mellan fiskevårdsskyldigheten och fiskerihushållningsavgiften i och med att båda alternativen normalt ska åtföljas av en plan för fullgörande av plikten alternativt en plan för användningen av avgiften. Det ska gå att begära omprövning av planerna hos tillståndsmyndigheten och tillståndsmyndighetens beslut ska kunna överklagas hos förvaltningsdomstolen. Utskottet påpekar att vi tidigare inte har haft något rättsmedel för användningen av fiskerihushållningsavgiften.

I 3 kap. 14 § anges det hur fiskerihushållningsavgiften får användas. Möjligheterna är fler än enligt den gällande lagen och avgiften får också gå till planering av fiskerihushållningsåtgärder och uppföljning av resultaten. Verksam-

heten kan på det viset bedrivas mer systematiskt och effektivt, menar utskottet. När fiskevårdsskyldighet eller fiskerihushållningsavgift eller en kombination av dem påförs, ska övriga vårdåtgärder som ska vidtas inom det område som berörs av projektets skadliga verkningar och regleringen av fisket beaktas, sägs det i 14 § 2 mom. Enligt motiven till propositionen handlar det i det sistnämnda fallet bland annat om planer för nyttjande och vård av fiskeområde.

I 2 kap. 22 § i den gällande vattenlagen sägs det dessutom att fiskerihushållningsmyndigheten ska godkänna en plan för att skydda fiskbeståndet. Miljötillståndsmyndigheten ska beakta planen när den påför en fiskevårdsskyldighet. Det är viktigt att fiskerihushållningsmyndighetens planer för att skydda, använda och vårda fiskbeståndet (till exempel planen för skydd och användning av havsöringsbeståndet i Finska viken, strategin för insjölox, kraftstrategin, de nationella och regionala utvecklingsprogrammen för fritidsfisket och den kommande fiskevägsstrategin) fortfarande beaktas i besluten om fiskevårdsskyldigheter. Utskottet understryker att skyldigheterna kan planeras och läggas upp i ett större perspektiv tack vare planerna. Med hjälp av planerna kan vården av fiskbeståndet bli mer övergripande och mindre beroende av gränserna för äganderätten till vattendragen.

Utlåtande

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

JsUU 16/2010 rd — RP 277/2009 rd

Helsingfors den 13 oktober 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Pertti Hemmilä /saml
medl. Lasse Hautala /cent
Hannu Hoskonen /cent
Johanna Karimäki /gröna
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd

Mats Nylund /sv
Pentti Oinonen /saf
Klaus Pentti /cent
Kari Rajamäki /sd
Katja Taimela /sd
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.