

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till godkännande av gränsälvsoverenskommelsen mellan Finland och Sverige och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen, om tillämpning av överenskommelsen och om upphävande av vissa lagar

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 december 2009 en proposition med förslag till godkännande av gränsälvsoverenskommelsen mellan Finland och Sverige och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till området för lagstiftningen, om tillämpning av överenskommelsen och om upphävande av vissa lagar (RP 264/2009 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statssekreterare Jouni Lind, konsultativ tjänsteman Orian Bondestam och äldre regerings-

sekreterare Pekka Kemppainen, jord- och skogsbruksministeriet

- lagstiftningsråd Tuire Taina, miljöministeriet
- direktör Matti Hepola, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- miljöråd Jukka Sihvomaa, Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- forskningschef Jaakko Erkinaro, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Lapplands förbund
- Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF rf
- Finlands Naturskyddsförbund
- Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation rf
- Tornio-Muoniojokiseura ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den nuvarande gränsälvsoverenskommelsen

mellan Finland och Sverige trädde i kraft 1972. Den handlar om byggande i vatten och andra vattenhushållningsfrågor, vattenskydd och fiske inom Torne älvs avrinningsområde och havsområdet utanför Torne älvs mynning. Den anger de

allmänna principerna för gränsälvssamarbetet och har bestämmelser om tillstånd i fråga om vattenhushållnings- och föroreningsärenden. Den innehåller också bestämmelser om den ständiga finsk-svenska gränsälvskommisionen, som tillämpar överenskommelsen självständigt och avgör tillstånds- och ersättningsfrågor som gäller gränsvattendragen. Närmare bestämmelser ingår i fiskestadgan som utgör bilaga till överenskommelsen. Tillämpningen av vissa bestämmelser i fiskestadgan avbröts dock 1997 efter att nationella domstolar konstaterat att rättsliga grunder saknats för tillämpningen på vissa punkter. Därför har Finland och Sverige infört nationella bestämmelser om fiske inom Torne älvs fiskeområde som medgett fortsatt reglering av fisket.

Utskottet konstaterar att miljö- och naturskyddslagstiftningen omarbetats och svällt ut i såväl Sverige som Finland under den tid gränsälvsöverenskommelsen varit i kraft. I båda länderna har Europeiska unionens omfattande miljö- och naturskyddslagstiftning blivit tillämplig. Också inom Förenta nationerna har nya konventioner upprättats bl.a. om användning och skydd av internationella vattendrag, om biodiversitet och om tillgång till information och allmänhetens deltagande i miljöfrågor. Dessutom är Finland och Sverige parter i avtalet om skyddet av Östersjöns marina miljö.

Sett ur finsk grundlagssynvinkel har problemet varit att gränsälvskommisionens beslut inte kunnat överklagas enligt den gällande överenskommelsen utom i fråga om ersättningar. En på detta sätt begränsad överklaganderätt kan på goda skäl anses äventyra medborgarnas rättssäkerhet. Spärren har också ansetts strida mot Europakonventionens bestämmelser om en rättvis rättegång. Genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten kräver att Finland och Sverige tillsammans inrättar ett internationellt avrinningsdistrikt med behöriga myndigheter inom Torne älvs avrinningsområdet och upprättar en samordnad förvaltningsplan för området. Även EU:s översvämningsdirektiv kräver samarbete i gränsvattendrag. Utskottet anser följaktligen att

den nya gränsälvsöverenskommelsen är ytterst angelägen.

Bestämmelserna om vattentillståndsärenden

Regeringen föreslår att de nuvarande materiella bestämmelserna om vattentillståndsärenden slopas i den nya gränsälvsöverenskommelsen och att den tillämpliga lagstiftningen och tillståndsmyndigheten i vattentillståndsärenden i Torne älvs avrinningsområde bestäms enligt den nationella rättsordningen i respektive land. Den nuvarande gränsälvskommisionen har varit tillståndsmyndighet men dras nu in, och vattentillståndsärendena flyttas för Finlands del till regionförvaltningsmyndigheten i Norra Finland. Utskottet ser det som nödvändigt att den föreslagna möjligheten att söka ändring i vattentillståndsärenden kan utnyttjas även i gränsälvsområdet.

I och med att Finland och Sverige har en likartad vatten- och miljöskyddslagstiftning kan man i princip i stället för materiella bestämmelser i överenskommelsen börja tillämpa nationella bestämmelser med säkerställande av en hög skyddsnivå för miljön. Även om de nationella miljölagstiftningarna är tämligen lika varandra, kan det trots allt skilja i tillämpningspraxis. Därför är det viktigt att de nationella myndigheterna också känner till hur den andra parten tillämpar lagstiftningen.

För att hänsyn ska tas till gränsöverskridande verkningar föreskriver den nya överenskommelsen att den nationella tillståndsmyndigheten ska beakta verkningarna på vattnets status eller för dess utnyttjande på den andra partens territorium på samma sätt som motsvarande verkningar i det egna landet. Respektive part ska också hädanafter utse en bevakningsmyndighet som ska bevaka de allmänna intressena på den andra partens tillståndsmyndighet, och den som saken gäller ska tillerkännas samma rättigheter i tillståndsprocessen utan hinder av riksgräns. Utskottet vill i detta sammanhang påpeka att medborgarna måste garanteras reella möjligheter att delta och påverka. Adekvata resurser bör avsättas för att säkra informationsgången, för snabb informationsspridning och för översättning.

Miljöskyddssyftet med gränsälvsoverenskommelsen är att förebygga miljöskador men dessutom att fästa särskild vikt vid att de gemensamma kvalitetsmålen för yt- och grundvatten uppnås, vid naturvård och vid skydd av fiskbestånden. Utskottet ser det som ytterst angeläget att alla projekt som kan påverka Torne älvs avrinningsområde och vandringsfiskbestånden där håller hög skyddsnivå.

Den nya gränsälvskommissionen

För att tillgodose det ökade behovet av gränsälvssamarbete ska det enligt förslaget till överenskommelse inrättas en ny finsk-svensk gränsälvskommission. Den nya kommissionen ska särskilt ha hand om uppgifter som följer av EU:s ramdirektiv för vatten och översvämningsdirektiv, bl.a. samordna förvaltningsplaner, planer för hantering av översvämningsrisker och program av olika slag. Beaktandet av naturskyddet relaterar i synnerhet till Torne-Muonio älvs status som skyddsområde i EU-nätverket Natura 2000 och förutsätter att båda parter nationella skötsel- och förvaltningsplaner integreras med varandra.

Kommissionen ska också utveckla gränsälvssamarbetet i övrigt i samverkan med myndigheter och kommuner inom distriktet. Dessutom ska kommissionen följa tillämpningen av överenskommelsen och bl.a. se till att de nationella tillståndsmyndigheternas praxis uppvisar en betryggande enhetlighet. De samarbetsuppgifter som åläggs kommissionen spelar de facto en stor roll för att avtalssystemet ska fungera. Den nya gränsälvskommissionen måste garanteras adekvata resurser och andra villkor för att kunna sköta sitt breda arbetsfält.

Skyddet av vandringsfiskbestånden

Översynen av fiskebestämmelserna är ett av de viktigaste inslagen i förslaget till överenskommelsen. Under de senaste årtiondena har stora fluktuationer förekommit i tillståndet för de värdefulla vandringsfiskbestånden i Torne älv (lax, sik och öring) och särskilt fisketrycket på dem. Som generell bedömning kan sägas att livskraften hos vandringsfiskbestånden just nu hotas av många faktorer.

Det område som gränsälvsoverenskommelsen omfattar utgör slutpunkt på den vandringsväg som fiskar som söker sig upp i Torne älv för att leka använder sig av. Området är avgörande för storleken och strukturen på de lekande fiskstammarna men också för diversiteten bland vandringsfiskbestånden i Torne älv. Därför är det angeläget att med överenskommelsens hjälp utifrån principen om hållbart nyttjande skydda de värdefulla fiskbestånden på sikt. Fiskestadgan bör användas för att under alla omständigheter bibehålla laxbeståndens storlek på minst samma nivå som i dag, men också för att stärka bestånden i framtiden. Öring- och sikbeståndens tillstånd måste förbättras avsevärt.

De distinkta delpopulationerna av laxstammen i Torne älv utgör sammantagna den viktigaste vilda laxstammen i Östersjön, som efter en djupdykning under senare hälften av 1990-talet börjat öka tack vare en effektivare fiskereglering. Återhämtningen har varit långsammare under detta årtionde och i viss mån varierat efter den naturliga cykel som är utmärkande för stammen. Utskottet påpekar att en stark vildlaxstam tål bättre de negativa effekterna av förändringar i miljön och att vildlaxyngel i havet uppvisar en avsevärt mindre dödlighet än odlad laxyngel.

Öringbeståndet i Torne älvs avrinningsområde har länge varit ytterst svagt, och under de senaste årtiondena har reproduktionen till och med avstannat helt i vissa älvar där öringen leker. Öringbeståndet är just nu sådant att fisket måste begränsas effektivare för att åtminstone en nöjaktig nivå ska kunna uppnås. Den nuvarande fiskestadgan för Torne älv med sina särskilda bestämmelser har inte fått öringstammarna att återhämta sig och därför måste den nya stadgan vara betydligt bättre på att värna dessa stammar.

Hållbart fiske

Den föreslagna gränsälvsoverenskommelsen måste framför allt bedömas utgående från hur väl den skyddar de värdefulla vildlax-, sik- och öringstammarna i Torne älv. Det behövs en gemensam och effektiv reglering inte minst för att skydda vandringsfiskbestånden. Det handlar enligt utskottets mening om en besvärlig samord-

ning av två staters divergerande fiskeintressen, men när det gäller skyddet av vandringsfiskbestånden är förhandlingsresultatet inte fullgott. Utskottet menar att det enligt vad som sagts under sakkunnigutfrågningen är helt tydligt att bestämmelserna om fiske av vandringsfisk i den föreslagna överenskommelsen och fiskestadgan inte genomgående följer försiktighetsprincipen och inte ger ett adekvat skydd för vandringsfiskbestånden under förändrade förhållanden.

Internationella havsforskningsrådet (ICES) bedömer att produktionen av laxyngel i Torne älv uppgår till mer än hälften av det älven har potential till. Laxstammarna beräknas ligga på en nivå nära det maximala hållbara uttaget (MSY), vilket kan betraktas som nedre biologisk gräns för stammen med hänsyn till skyddet av fiskbeståndet och ett hållbart nyttjande på sikt. Laxbestånden i Torne älv tillåter i dagsläget ett effektivare hållbart utnyttjande, framhåller utskottet.

Den nya överenskommelsen leder sannolikt till att laxfisket ökar såväl i älvmrådet som i havsområdet utanför Torne älvs mynning. I älven utvidgar man möjligheterna att fiska med flytnät, kullenät och håv och förkortar veckofredningen gällande handredskap medan man i havsområdet utanför älvmynningen tidigare lägger fiskestarten på den svenska sidan. Men vandringsfiskbestånden påverkas inte bara av gränsälvsöverenskommelsen utan också av Finlands och Sveriges nationella bestämmelser om havsfiske. Det är också befogat att utföra fiske- och stamutredningar i Kemi älvs terminalområde och skrida till åtgärder utifrån dem som ett led i att organisera ett hållbart fiske i Torne älv, menar utskottet. Utskottet föreslår

att jord- och skogsbruksutskottet tar in ett uttalande i sitt betänkande där det förutsetts att regeringen ser till att allt fiske av lax och öring regleras effektivt nationellt i syfte att ge vandringsfiskbestånden ett adekvat skydd.

Förslaget kommer knappast att effektivisera skyddet av öring mot fiske särskilt mycket av den anledningen att merparten av öringen utgör bifångst från laxfiske i Torne älv. De punkter i

fiskestadgan som tillåter ett friare fiske öppnar för ett intensivare laxfiske i älven, som i sin tur upphäver effekterna av de punkter som förbättrar skyddet av öring.

De hotade öringstammarna i Torne älv fortplantar sig mestadels i biflödena till Torne älv, men dessa faller utanför gränsälvsöverenskommelsen. Enligt artikel 25 i överenskommelsen förbinder sig parterna att för biflödena till Torneälvens fiskeområde införa nödvändiga bestämmelser och vidta nödvändiga åtgärder för att främja fiskbeståndet. Finland och Sverige måste tillsammans snabbt sätta in åtgärder för att få öringbestånden i biflödena att återhämta sig och för att införa nödvändiga fiskebegränsningar inom dessa vattenområden.

Utskottet noterar att 16 § i den föreslagna fiskestadgan också tillåter en stramare reglering av fisket i Finland och Sverige i det fall att beståndssituationen försämras. Översynen av överenskommelsen har inte minst i fråga om fisket varit en lång och svår process där det inte varit lätt att uppnå samsyn. Därför kan det hända att det kan bli svårt och tidskrävande att strama åt regleringen genom avvikande bestämmelser. Utskottet vill uppmärksamma jord- och skogsbruksutskottet på att av 16 § trots allt följer att snabba åtgärder måste vidtas för att effektivisera regleringen av fiske, om skyddet av fiskbestånden kräver det.

Det är absolut nödvändigt att övergripande och kontinuerlig bevaka beståndsläget och fisket om man vill utnyttja möjligheten till undantag i fiskeregleringen och lägga fast stängare nationella gränser i synnerhet för laxfiske. Det gäller för de finländska och svenska forskningsinstituten att komma överens om ett fungerande system för insamling av enhetliga och aktuella uppgifter och ett systematiskt utbyte av dem. Det är också viktigt att Finland på förhand samråder med Sverige om detaljerna i det praktiska myndighetsförfarandet för att undantagsbestämmelser enligt 16 § i förekommande fall kan införas i snabb takt.

Fiskestadgans 21 § gäller övervakning av fisket i Tana älv och tillåter bl.a. gemensam övervakning. En effektiv övervakning är i många

stycken avgörande för hur väl skyddet av vandringsfiskbeståndet utfaller. Därför måste fiskeövervakningen inom det område som överenskommelsen täcker in bli avsevärt effektivare.

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 11 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Antti Kaikkonen /cent
Timo Kaunisto /cent

Timo Korhonen /cent
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.