

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om  
ändring av vattenlagen**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

Syftet med denna proposition är att i Finlands lagstiftning på det sätt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet förutsätter föra in Europeiska gemenskapernas råds direktiv av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket. Verkställigheten av detta så kallade nitratdirektiv kräver lagstiftningsåtgärder.

I Finlands lagstiftning finns inte sådana specifika stadganden om vattenvård inom jord-

bruket i vilka nitratdirektivet kunde föras in. Därför föreslås att ett nytt stadgande förs in i vattenlagen. Avsikten är att med stöd av detta stadgande utfärda ett statsrådsbeslut med de detaljerade bestämmelser som direktivet förutsätter och som syftar till att minska och förhindra förorening av yt- och grundvattnen genom nitrater från jordbruket.

Avsikten är att den föreslagna lagen skall träda i kraft den 1 juli 1995.

**MOTIVERING**

**1. Nuläge och utvärdering av  
nuläget**

Finland har inga specifika stadganden om vattenvård inom jordbruket, med undantag för stadgandena om nya djurstallar. Därför har man under de senaste åren strävat att minska utsläppen från jordbruket genom vägledning och rådgivning som bygger på frivillighet, bl.a. genom det miljöprogram för jordbruket som jord- och skogsbruksministeriet och miljöministeriet gemensamt fastställde år 1992 och genom de därtill hörande rekommendationerna ”Goda odlingsmetoder”, som publicerades år 1993.

Finlands regering har i september 1994 godkänt ett miljöstödprogram för jordbruket, som bygger på rådets förordning (EEG) nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven och som sammanhänger med anpassningen av jordbruket i Finland till Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik. Miljöstödprogrammet är frivilligt. Genom programmet främjas också

positiva miljöverkningar av jordbruket såsom bevarande landsbygdslandskapet och minskas skadliga utsläpp speciellt i vatten.

Nitratdirektivet trädde i Europeiska unionens medlemsländer i kraft den 12 december 1991 och skall föras in i nationell lagstiftning inom två år efter att det tillkännagivits. Därför finns tills vidare inte tillräckliga uppgifter om direktivets verkningar och betydelse i de övriga EU-länderna.

**2. Propositionens syfte och de  
viktigaste förslagen**

**2.1. Mål**

Direktivet syftar till att minska direkt eller indirekt vattenförorening genom nitrater från jordbruket och till att förebygga sådan förorening i framtiden. Enligt direktivet skall varje medlemsland definiera sådana yt- och grundvatten som är förorenade eller känsliga för förorening, om de i direktivet angivna åtgärderna inte vidtas.

Orsakandet av förorening minskas i enlighet med bestämmelserna i direktivet på så sätt att varje medlemsland definierar de markområden, från vilka vattnet rinner till de ovan avsedda vattnen, alltså markområden genom vilka vattenförorening eller hot om sådan kan orsakas. För s.k. föroreningskänsliga zoner skall utarbetas handlingsprogram för att främja vattenvården inom jordbruket. Detta innebär sådana förfaringssätt som minskar nitratutsläppen från jordbruket. Utöver handlingsprogram förutsätter direktivet att anvisningar om god jordbrukspraxis utarbetas för hela landet för att främja vattenvården inom jordbruket, och dessa anvisningar bör följas men på frivillig bas.

Verkställigheten av nitratdirektivet förutsätter lagstiftningsåtgärder för att minska och förhindra nitratutsläppen från jordbruket. Vattenlagstiftningen, där det föreslås att stadgandet om direktivet tas in, bygger på ett tillståndssystem, enligt vilket verksamhet som förbjuds i lagen dock är möjlig med tillstånd av en domstol. Vattendirektiven, som redan inpassats i vattenlagen, innehåller i allmänhet ett motsvarande tillståndssystem.

I detta fall åsyftas dock genom befogenheten att utfärda bestämmelser ett smidigare förfarande, där nitratutsläppen från jordbruket inte skulle inlemmas i systemet med tillståndsansökningar. Det föreslagna statsrådsbeslutet och de i direktivet förutsatta anvisningarna om god jordbrukspraxis inklusive vattenvård innehåller som sådana de förfaringssätt som skall tillämpas i hela landet. Direktivet definierar skilt för sig minimiförutsättningarna både för handlingsprogrammet och för anvisningarna om god jordbrukspraxis. Eftersom direktivet bygger på artikel 130 s i Romfördraget, är det möjligt att i mån av behov stadga om striktare nationella åtgärder än vad direktivet förutsätter. På grund av brist på erfarenheter har det dock i detta skede ansetts ändamålsenligt att Finland håller sig till den nivå som direktivet förutsätter.

Genom statsrådsbeslut bestäms om de praktiska åtgärder som direktivet åtminstone förutsätter. Det miljöprogram för jordbruket som jord- och skogsbruksministeriet och miljöministeriet gemensamt godkänt och fastställt och de på basis därav av bägge ministerierna godkända rekommendationerna "Goda odlingsmetoder" täcker dessa åtgärder.

Det miljöstödsprogram för jordbruket som statsrådet godkände hösten 1994 och det där-

med sammanhängande senare statsrådsbeslutet skall definiera det frivilliga avtalsbaserade miljövårdsförfarandet. Detta kan efter att avtalen har fastställts också tillämpas i alla avtalsområden huvudsakligen i sin nuvarande utformning för åtgärder som förutsätts i föroreningskänsliga zoner för att begränsa nitratutsläppen i vattnen. Finland kommer därigenom att ha rekommendationer och anvisningar som motsvarar nivån på nitratdirektivet. I detta nu finns inget direkt behov av nya anvisningar.

## 2.2. Medel

Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) trädde i kraft den 1 januari 1994 (RP 95/1992 rd.). I avtalet ingick de till EES-avtalets substansinnehåll hörande bestämmelser som har godkänts och publicerats i EG:s officiella tidning före den 31 juli 1991. Inom EG har dock därefter under perioden 1.8.1991—31.12.1993 godkänts och publicerats över 400 bestämmelser, som inverkar på EES-avtalets substansinnehåll. Dessa bestämmelser har införlivats som en del av avtalet genom Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 7/94 av den 21 mars 1994 om ändring av EES-avtalets protokoll 47 och av vissa bilagor i enlighet med avtalets artikel 98.

De nya bestämmelserna har genom bilagorna 1—20 till Gemensamma EES-kommitténs beslut förts in i vederbörliga bilagor till det egentliga EES-avtalet. I dessa nya normer ingår bl.a. bestämmelser om miljön, och till dem hör det ifrågasvarande nitratdirektivet. Det införlivades genom bilaga 18 till Gemensamma EES-kommitténs beslut i EES-avtalets miljöbilaga XX. Direktivet blev bindande för Finland den 1 juli 1994.

Finlands anslutning till Europeiska unionen orsakar inga ändringar i lagförslaget eller ärendet som sådant.

Medlemsstaterna skall på de grunder som anges i direktivet definiera de ovan nämnda förorenade vattnen och sådana vatten som kan vara känsliga för förorening, om det i direktivet angivna handlingsprogrammet inte genomförs. På basis av direktivet anses ytvatten och grundvatten som används som dricksvattenskällor såsom förorenade, om nitrathalten överstiger 50 milligram nitrater per liter. Likaså räknas sådana vatten som förorenade som är eutrofierade eller som inom kort kan eutrofie-

ras, om det i direktivets 5 artikel avsedda handlingsprogrammet inte genomförs. I Finland har man inte stött på vatten där nitrathalten skulle uppgå till denna mängd. I vissa begränsade områden har det enligt vatten- och miljöstyrelsens preliminära bedömning kunnat konstateras en ökning av nitrathalten. Däremot har i direktivet avsedd eutrofiering av ytvatten kunna konstateras på vissa ställen bl.a. i kustområdena och i de mest effektivt odlade områdena. Det är i alla fall inte fråga om ett lika allvarligt problem som i stora områden på den europeiska kontinenten.

Enligt direktivet skall inom två år efter tillkännagivandet av direktivet alla sådana landområden från vilka vattnet rinner till de ovan nämnda vattenområdena och orsakar förorening definieras som föroreningskänsliga zoner. Den utsatta tiden har redan löpt ut, vilket innebär att dessa områden måste definieras så snart som möjligt. De föroreningskänsliga zonerna måste undersökas på nytt och vattenområdena kontrolleras minst vart fjärde år. Kommissionen skall alltid inom sex månader informeras om den första definitionen av föroreningskänsliga zoner och om senare ändringar.

Det i direktivet avsedda obligatoriska handlingsprogrammet för föroreningskänsliga zoner kan antingen vara likartat för hela landet eller också kan separata program läggas upp för olika områden beroende på situationen. Tills vidare är det skäl att i Finland nyttja separata program. Handlingsprogrammen skall revideras med minst fyra års intervaller. Även i övrigt skall de vid behov kompletteras och revideras, om det är uppenbart att programmet inte räcker till för att målen för direktivet skall nås. Genomförandet av miljöstödsprogrammet för jordbruket kommer att minska nitratbelastningen från jordbruket på vattnen, och i de i direktivet avsedda föroreningskänsliga zonerna torde det vara möjligt att tillämpa det så kallade särskilda stödet i miljöstödsprogrammet för att uppnå en effektivare vattenvård än vad basprogrammet möjliggör.

Direktivet bestämmer att medlemsländerna inom två år efter tillkännagivandet av direktivet ytterligare skall göra upp de ovan avsedda frivilliga anvisningarna för god jordbrukspraxis. Vid behov skall medlemsländerna lägga upp ett utbildnings- och rådgivningsprogram för odlarna för att främja den praktiska tillämpningen av goda odlingsmetoder. Ett

omfattande utbildningsprogram hör också till miljöstödsprogrammet för jordbruket, vilket innebär att det är ändamålsenligt att sammanjämka detta med den utbildning som verkställigheten av direktivet orsakar.

Medlemsländerna skall enligt direktivet lägga upp och ta i bruk lämpliga övervakningsprogram för att utröna hur handlingsprogrammen fungerar i praktiken. För att definiera de föroreningskänsliga zonerna och landområdena inom dessa skall medlemsländerna inom två år efter notifikationen om direktivet kontrollera nitrathalten i sina naturliga vatten, såväl ytvatten som grundvattnen, under minst ett års tid. Finlands notifikation om direktivet gjordes i september 1994. Till följd härav bör nitrathalten i vattnen kontrolleras under minst ett års tid före september 1996. Vatten- och miljöstyrelsen kontrollerar regelbundet vattnen varje år, vilket innebär att direktivet inte orsakar omfattande nya åtgärder i detta hänseende.

Medlemsstaterna skall kontrollera eutrofieringsläget i sina ytvatten vart fjärde år under tillämpning av de mätmetoder som anförs i direktivet. Dessa torde inte föranleda nämnvärda ändringar i de förfaringsätt som är i bruk i Finland.

Medlemsstaterna skall inom fyra år efter notifikationen om direktivet och därefter för varje fyraårsperiod tillstålla kommissionen uppgifter om hur direktivet fungerar och vilka verkningar det har.

Direktivet bestämmer att de lagar, förordningar och administrativa bestämmelser som direktivet förutsätter skall träda i kraft i medlemsstaterna inom två år efter notifikationen. Medlemsstaterna skall omedelbart informera kommissionen om detta. Denna ändring av vattenlagen innebär just denna åtgärd.

### 2.3. De viktigaste förslagen

Propositionen syftar till att i Finlands vattenlag föra in Europeiska gemenskapernas råds nitratdirektiv om vattenvård som ett befogenhetsstadgande på så sätt att närmare bestämmelser med stöd av stadgandet kan utfärdas genom statsrådsbeslut. Den ovanstående redogörelsen gäller innehållet i direktivet.

### 3. Propositionens verkningar

#### 3.1. Ekonomiska och organisatoriska verkningar

Inom miljöministeriets förvaltningsområde medför nitratdirektivet en viss ökning i förvaltningsutgifterna. Kostnaderna härrör huvudsakligen från extra arbete i samband med den i direktivet förutsatta definitionen av föroreningskänsliga zoner, sammanjämkningen av programmen samt vattenkontrollen jämte uppföljningen och övervakningen av dessa. Arbetet torde kunna uppskattas till 2—3 årsverken. Kompletteringarna i datasystemen torde påkalla en investering på ca 100 000 mark som en engångsutgift.

De åtgärder som direktivet förutsätter kommer att vidtas i samråd med jord- och skogsbruksministeriet. År 1995 kör också miljöstödsprogrammet för jordbruket i gång, vilket innebär att tilläggskostnaderna och resursbehoven i samband med de två programmen har nära anknytning till varandra.

Propositionen kan i vissa fall orsaka en del tilläggskostnader också inom jordbruket. De i direktivet avsedda skyldigheterna till vattenskydd innebär i alla fall i huvudsak sådana praktiska odlingstekniska åtgärder som inte orsakar egentliga investeringar, med undantag av iståndsättning av gödselbehållare. Å andra sidan leder vederbörlig lagring och användning av gödseln till inbesparingar i gödslingen, varigenom de eventuella tilläggsutgifterna inom jordbruket torde bli rätt små.

Propositionen föranleder inga organisatoriska ändringar i förvaltningen. De behöriga myndigheterna vid genomförandet av nitratdirektivet föreslås vara miljöministeriet, Finlands miljöcentral och de regionala miljöcentralerna.

#### 3.2. Miljöverkningar

Jordbruket är enligt aktuella bedömningar den största källan till utsläpp av närsalter i våra vattendrag. Till följd härav har närsaltshalterna ställvis stigit, och även eutrofiering börjar förekomma.

De åtgärder som direktivet förutsätter avser sådana odlingstekniska och andra åtgärder som syftar till att förhindra att framför allt nitrater kommer ut i vattnen. Dessa åtgärder minskar samtidigt också utsläppen av andra närsalter,

och därför bidrar propositionen positivt till att närsaltsutsläppen från jordbruket minskar.

### 4. Beredningen av ärendet

Vid beredningen av propositionen har diskussioner förts med justitieministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, vatten- och miljöstyrelsen samt med Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK ry. Justitieministeriet och jord- och skogsbruksministeriet har också i beredningsskedet gett utlåtanden i ärendet, vilka har beaktats. Dessutom beaktades vid beredningen betänkande nr 7 den 10 juni 1994 av riksdagens utrikesutskott om regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i gemensamma EES-kommitténs beslut nr 7/94 om ändring av protokoll 47 och vissa bilagor till EES-avtalet (RP 56/1994 rd.) samt miljöutskottets betänkande nr 5 av den 26 maj 1994.

### 5. Närmare stadganden och bestämmelser

Verkställigheten av direktivet förutsätter att de erforderliga åtgärderna förs in i lagstiftningen. Detta föreslås ske genom att vattenlagen kompletteras med ett stadgande om befogenheter så att statsrådet kan utfärda ett beslut om de åtgärder som nitratdirektivet förutsätter. Ett utkast till statsrådsbeslut har fogats till propositionen.

### 6. Övriga faktorer som har inverkat på propositionen

I propositionen har beaktats lagen om miljöförvaltningen ( /95), som avses träda i kraft den 1 mars 1995. Vidare har propositionen anknytning till lagen om strukturpolitiska åtgärder inom jord- och skogsbruket ( / ), som stadgar om miljöstöd, och med andra beslut och bestämmelser som bygger på den.

### 7. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1995.

På basis av vad som anförs ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

**Lag**  
om ändring av vattenlagen

I enlighet med riksdagens beslut  
fogas till 1 kap. vattenlagen av den 19 maj 1961 (264/61) en ny 21 a § som följer:

1 kap.

**Allmänna stadganden**

*Allmänna inskränkningar i nyttjande*

21 a §

Tillförseln av nitrater från jordbruket i vatten begränsas så som statsrådets beslut förordnar.

Med stöd av denna paragraf kan endast sådana bestämmelser utfärdas som gäller de utsläpp som avses i Europeiska gemenskapens råds direktiv om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (91/676/EEG).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

Helsingfors den 24 januari 1995

Vid förhinder för Republikens President

Statsminister

ESKO AHO

Minister *Jorma Huuhtanen*

