

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 22 maj 1997 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag om hur det gränsöverskridande miljö-, vattenrätts- och fiskesamarbetet i det finsk-svenska gränsälvsområdet i framtiden bör utformas (dir. 1997:79).

Chefen för Miljödepartementet, statsrådet Lindh, förordnade den 17 juni 1997 departementsrådet Kjell Svensson som särskild utredare.

Som sekreterare i utredningen har fr.o.m. den 1/8 1997 varit förordnad jur. kand. Anna Öhman.

I utredningens arbete har följande av chefen för Miljödepartementet förordnade experter deltagit. Rättssakkunnig Hjalmar Forsberg (Miljödepartementet), fr.o.m. den 12/11 1997; f.d. länsrådet Jan-Olof Hedström (Länsstyrelsen i Norrbottens län); departementssekreteraren Lars-Eric Hult (Miljödepartementet), t.o.m. 11/11 1997; chefsjuristen Bengt Högberg (Fiskeriverket); fiskeriintendenten Östen Karlström (Fiskeriverkets utredningskontor i Luleå); avdelningsdirektören Mikael Lundholm (Naturvårdsverket); departementssekreteraren Åsa Norrman (Miljödepartementet), fr.o.m. den 1/10 1997 och departementssekreteraren Henrik Svenberg (Jordbruksdepartementet).

Utredningen har antagit namnet Gränsälvsutredningen.

Jag överlämnar härmed, i enighet med utredningens experter, betänkandet (SOU 1998:39) Det finsk-svenska gränsälvsarbetet.

Stockholm i februari 1998

Kjell Svensson

/Anna Öhman

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING.....	7
1 UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE.....	13
1.1 DIREKTIV	13
1.2 TOLKNING OCH GENOMFÖRANDE AV UPPDRAGET	14
2 GRÄNSÄLVSÖVERENSKOMMELSEN	17
2.1 GRÄNSÄLVSÖVERENSKOMMELSEN I SVENSK RÄTT	17
2.2 MOTIV OCH UTGÅNGSPUNKTER FÖR INFÖRANDET AV GRÄNSÄLVSÖVERENSKOMMELSEN.....	19
2.3 GRÄNSÄLVSÖVERENSKOMMELSENS INNEHÅLL	20
3 ÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR.....	25
3.1 NATIONELL LAGSTIFTNING.....	25
3.2 EG-RÄTTEN OCH INTERNATIONELLA KONVENTIONER	26
4 UTGÅNGSPUNKTER FÖR DET FRAMTIDA SAMARBETET ...	29
4.1 MOTIV FÖR EN GRÄNSÄLVSÖVERENSKOMMELSE	29
4.2 GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER	30
4.2.1 För gränsälvsområdet gemensamma bestämmelser	30
4.2.2 Likabehandling inom landet.....	32
5 ÖVERSYN AV GÄLLANDE GRÄNSÄLVSÖVERENSKOMMELSE.....	35
5.1 GRÄNSÄLVSÖVERENSKOMMELSEN I FÖRHÅLLANDE TILL SVENSK LAGSTIFTNING	35
5.1.1 Utgångspunkter	35
5.1.2 Övergripande bestämmelser.....	36
5.1.3 Vattenförorenande verksamhet	40
5.1.4 Byggande i vatten.....	47
5.1.5 Miljöbalken	51
5.1.6 Fiske	54
5.2 GRÄNSÄLVSÖVERENSKOMMELSEN I FÖRHÅLLANDE TILL INTERNATIONELLA ÖVERENSKOMMELSER	57
5.2.1 EG-rätten.....	57
5.2.2 Konventioner.....	62

5.3	GRÄNSÄLVSKOMMISSIONEN	67
5.3.1	Sammansättning	67
5.3.2	Skyldigheter mot enskilda.....	68
5.4	ERSÄTTNINGSFRÅGOR.....	69
5.5	ENSKILDS RÄTT ATT ÖVERKLAGA.....	70
5.6	TILLSYN OCH EGENKONTROLL.....	74
5.6.1	Tillsyn	74
5.6.2	Egenkontroll.....	75
6	ALTERNATIV FORM FÖR GRÄNSÄLVSSAMARBETET.....	77
6.1	UTGÅNGSPUNKTER.....	77
6.2	BYGGANDE I VATTEN OCH VATTENFÖRORENINGAR.....	78
6.3	ISKE	85
6.4	EN ALTERNATIV GRÄNSÄLVSÖVERENSKOMMELSE.....	90
6.4.1	Övergripande bestämmelser.....	91
6.4.2	Vattenverksamhet och vattenförorenande verksamhet	95
6.4.3	Fiske	102
7	REKOMMENDATION	111
	 BILAGOR.....	 113
	BILAGA 1 UTREDNINGENS DIREKTIV.....	115
	BILAGA 2 GRÄNSÄLVSÖVERENSKOMMELSEN MED BILAGOR	123
	BILAGA 3 FÖRORDNINGEN OM FISKET I TORNE ÄLVS FISKEOMRÅDE....	169

Sammanfattning

Gränsälvsutredningen har haft i uppdrag att se över formerna för samarbetet mellan Sverige och Finland vad gäller byggande i vatten, vattenföreningar och fiske i det finsk-svenska gränsälvsområdet. Frågorna är reglerade i den finsk-svenska gränsälvsöverenskommelsen från år 1971. Överenskommelsen har inte ändrats sedan tillkomsten.

Vi har haft två huvuduppgifter. Den ena att föreslå de ändringar av bestämmelserna i gränsälvsöverenskommelsen som behövs för att den skall stämma bättre med vad som nu gäller inom de miljö- och vattenrättsliga områdena och beträffande fisket. Den andra huvuduppgiften har varit att lämna förslag om nya former för samarbetet i gränsälvsområdet.

Vår övergripande bedömning är att det behövs någon form av överenskommelse mellan Sverige och Finland om gränsälvsområdets användning och nyttjandet av de gemensamma resurser som finns där.

De jämförelser som vi har gjort av gränsälvsöverenskommelsen med vad som gäller nationellt visar på svårigheter att hålla ett särskilt regelverk om gränsälvsarbetet levande i förhållande till den utveckling som sker inom de berörda rättsområdena. Det gäller i förhållande såväl till nationella bestämmelser som fortlöpande tillkommer, som till internationella åtaganden som Sverige, liksom Finland, förbinder sig att uppfylla. Den gränsälvsöverenskommelse som nu gäller framstår som orationell och omodern och står i vissa avseenden inte i överensstämmelse med EG-rätten.

En alternativ form för gränsälvsarbetet

De bedömningar som vi har kunnat göra, som av tidsskäl har varit av översiktlig natur, har lett oss till uppfattningen att det bör finnas goda möjligheter att finna enklare former än de nuvarande för samarbetet i gränsälvsområdet.

Med en alternativ form för gränsälvsarbetet av det slag som vi diskuterar i betänkandet, bedömer vi att de problem som finns med den nuvarande gränsälvsöverenskommelsen till stor del skulle kunna undvikas.

Byggande i vatten och vattenföreningar

Vad gäller byggande i vatten och vattenföreningar anser vi att bestämmelserna i den svenska och finska lagstiftningen, på respektive lands sida i gränsälvsområdet, bör kunna ersätta huvuddelen av bestämmelserna i den nuvarande gränsälvsöverenskommelsen.

I det fall en verksamhet medför ett intrång eller en skada på den andra sidan gränsen anser vi emellertid att den nationella lagstiftning som är mest förmånlig för den enskilde skall tillämpas.

Vissa gemensamma bestämmelser behöver finnas för att reglera förhållanden av gränsöverskridande karaktär.

Fiske

För fisket och fiskevården i gränsälvsområdet anser vi att det även framgent behöver finnas en särskild överenskommelse med för Sverige och Finland gemensamma bestämmelser. Bestämmelserna bör dock kunna tillämpas av de nationella myndigheterna och på lämpligt sätt samordnas med den nationella fiskelagstiftningen i respektive land. För att underlätta kontakterna med företrädare för de olika fiskeintressen som finns i gränsälvsområdet kan inrättas en samrådsgrupp.

Rekommendation

Vi rekommenderar att gränsälvsarbetet ordnas i linje med det av oss skisserade förslaget till en alternativ form. Förslaget behöver fördjupas i ett fortsatt utredningsarbete. Det är angeläget att i ett sådant arbete närmare, än vad som har varit möjligt för oss, ta del av de finska förutsättningarna för ett förändrat samarbete.

Bibehållen form för gränsälvsarbetet

I det fall gränsälvsarbetet bibehålls i den form som det nu har behövs en grundlig översyn av bestämmelserna.

Översyn av de materiella bestämmelserna

Inom de berörda nationella lagstiftningsområdena har skett betydande förändringar under de snart 30 år som gränsälvsöverenskommelsen har funnits i oförändrad form. Sveriges, liksom Finlands, medlemskap i EU innebär att ett antal EG-direktiv på miljöområdet och EG:s fiskeförordningar skall tillämpas i båda länderna. Vi visar i vår genomgång på en rad bestämmelser där gränsälvsöverenskommelsen av dessa skäl bör ändras.

Som en grundläggande princip lägger vi fast att de bestämmelser som finns i överenskommelsen bör ses som de för Sverige och Finland gemensamma lägsta krav som man kommer överens om. Om mer långtgående bestämmelser gäller i ett av länderna bör de tillämpas vid prövningen också av åtgärder och verksamheter i den del av gränsälvsområdet som ligger i det landet. Särskilt när det gäller sådana föreskrifter för fisket som har karaktären av tekniska bevarandeåtgärder bör man eftersträva att de blir lika för själva gränsälvarna på båda sidor om gränsen.

Vad gäller föreskrifter som behövs för fisket och fiskevården anser vi det inte vara ändamålsenligt att föreskriftsrätt i sådana frågor som är av övergripande nationell eller internationell natur ligger hos en organisation av regional karaktär.

Andra frågor som behöver ses över och som nämns i vårt direktiv är sammansättningen av den Finsk-svenska gränsälvscommissionen och reglerna om överklagande av commissionens beslut.

Gränsälvscommissionens sammansättning

Gränsälvscommissionen har att tillämpa gränsälvsöverenskommelsens bestämmelser om byggande i vatten, vattenföroreningar och fiske. Gränsälvsöverenskommelsens bestämmelser om commissionens sammansättning ger inga garantier för att den besitter någon egen sakkunskap i de frågor som rör vattenföroreningar och fiske.

Vi föreslår att reglerna ändras så att det bland commissionens ledamöter skall finnas sakkunniga inte bara vad gäller byggande i vatten utan också inom miljö- och fiskeområdena. Commissionens sammansättning vid handläggningen av ärenden bör dock vara flexibel med avseende på ärendenas art och bestämmas i varje enskilt fall.

Överklagande

Gränsälvscommissionens beslut kan överklagas endast vad avser frågor om ersättning. Beslut i övriga frågor vinner omedelbart laga kraft.

Vi anser att en berörd enskild alltid skall kunna överklaga Gränsälvscommissionens beslut, i likhet med vad som allmänt gäller i det svenska rättssystemet. Vi bedömer att något särskilt överprövningsorgan inte behöver inrättas. Det bör gå att tillämpa de nationella ordningarna så att rimliga krav på rättssäkerhet tillgodoses. För att främja likvärdiga bedömningar i ärenden som handläggs i Sverige respektive Finland bör det

organ som svarar för överprövningen höra det andra landets motsvarande organ.

Frågor om insyn, ersättning och tillsyn behöver också uppmärksammas.

Insyn

I gränsälvöverenskommelsen finns inga regler om vilka skyldigheter Gränsälvskommisionen har mot enskilda. Vissa berörda upplever möjligheterna till insyn och delaktighet som otillfredsställande. Vi menar att det är angeläget att i gränsälvöverenskommelsen reglera kommissionens skyldigheter gentemot allmänheten. Innebörden bör motsvara det som gäller nationellt beträffande insyn i domstolarnas och myndigheternas arbete och deras service- och kommunikationsskyldigheter.

Ersättning

Enligt gränsälvöverenskommelsen skall de ersättningsbestämmelser tillämpas som gäller i det land där en egendom som tas i anspråk är belägen eller där en olägenhet uppkommer. Vi menar, att i de fall ett intrång eller en olägenhet uppkommer på den andra sidan gränsen i förhållande till huvudverksamheten, bör de ersättningsregler tillämpas som gäller i det av länderna där de är mest förmånliga för den enskilde. Ett skäl för detta är att den som utsätts för intrång eller skada inte skall behöva tåla en sämre ersättning än vad som utgår i motsvarande fall i verksamhetslandet.

Tillsyn

Gränsälvskommisionen skall utöva tillsyn i samråd med vederbörande nationella myndigheter, men det innebär inte någon inskränkning i myndigheternas tillsynsuppgifter. Kommissionen har inte resurser för att själv ansvara för tillsyn i någon större omfattning. Att tillföra kommissionen härför nödvändiga resurser anser vi inte vara realistiskt. Den tillsyn som utövas av de nationella myndigheterna anses inte heller vara tillräcklig.

För att göra tillsynen i gränsälvområdet mer effektiv pekar vi på att frågan bör övervägas om att ge de nationella tillsynsmyndigheterna befogenheter att bedriva tillsyn i omedelbar anslutning till själva gränsälvarna i det andra landet.

Enligt den svenska miljöskyddslagen är den som utövar miljöfarlig verksamhet skyldig att utöva kontroll av verksamheten, egenkontroll. Med tanke på de svårigheter som finns att utöva en effektiv tillsyn i gränsälvsområdet anser vi att regler om egenkontroll bör införas i gränsälvsöverenskommelsen.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Direktiv

Utredningens uppdrag är att se över det gränsöverskridande miljö-, vattenrätts- och fiskesamarbetet i det finsk-svenska gränsälvsområdet, inför förestående förhandlingar med Finland om ändring av den finsk-svenska gränsälvsöverenskommelsen från år 1971. Utredningens direktiv återges i *bilaga 1*.

Utredningen skall behandla och lämna förslag om:

- De ändringar av 1971 års gränsälvsöverenskommelse mellan Finland och Sverige som behövs för att den skall uppfylla ingångna internationella åtaganden och återspegla den politik och lagstiftning som gäller inom miljö-, vattenrätts- och fiskeområdet.
- Alternativa former för det gränsöverskridande miljö-, vattenrätts- och fiskesamarbetet. Särskilt skall övervägas sådana former för samarbetet som innebär att föreskrifter och beslut meddelas av nationella myndigheter och domstolar i Sverige respektive Finland.
- Sammansättningen av den Finsk-svenska gränsälvscommissionen (Gränsälvscommissionen), som har att tillämpa gränsälvsöverenskommelsen.
- Reglerna om överklagande av Gränsälvscommissionens beslut.

En grundläggande utgångspunkt anges vara att så långt möjligt minska och förenkla regleringen av gränsälvsamarbetet.

Som skäl för en översyn av gränsälvsöverenskommelsen framhålls i direktivet de omfattande förändringar av förutsättningarna som har skett sedan överenskommelsen ingicks. Särskilt pekas på:

- Gjorda ändringar i nationell lagstiftning i både Sverige och Finland.
- EU-medlemskapet som innebär att EG:s miljödirektiv och fiskeförordningar skall tillämpas i såväl Sverige som Finland.
- Internationella åtaganden som berör gränsälvsområdet.

Vidare uppmärksammas:

- Sammansättningen av Gränsälvskommissionen; bland annat frågan om en ytterligare ledamot med sakkunskap inom miljöområdet.
- Avsaknaden av möjlighet att överklaga Gränsälvskommissionens beslut i andra frågor än ersättningsfrågor.

Genom beslut vid regeringssammanträdet den 16 oktober 1997 har till utredningen överlämnats handlingar från den översyn av gränsälvsöverenskommelsen som påbörjades i Miljödepartementet år 1993.¹

1.2 Tolkning och genomförande av uppdraget

Utredningen har två huvuduppgifter. Den ena är att med bibehållande av det nuvarande systemet för gränsälvsarbetet föreslå de ändringar som behövs för att bättre anpassa gränsälvsöverenskommelsen till den nationella lagstiftning och de övriga förutsättningar som nu gäller. Den andra huvuduppgiften är att lämna förslag om alternativa former för gränsälvsarbetet.

Vi tolkar uppdraget så, att vår översyn skall ske inom ramen för de frågor som nu regleras av gränsälvsöverenskommelsen, dvs. byggande i vatten och skydd mot vattenföroreningar samt fiske inom de vattenområden som är definierade i överenskommelsen. I våra överväganden ingår sålunda inte den vidare och i för sig berättigade frågan om att vidga gränsälvsöverenskommelsen till att omfatta all miljöprovning av en verksamhet.

För att få underlag för att bedöma behovet av förändringar har vi jämfört gränsälvsöverenskommelsens bestämmelser med de bestämmelser som gäller i Sverige enligt miljöskyddslagen och vattenlagen samt inom det fiskerättsliga området. Vi har i samband därmed tagit del av det förslag till miljöbalk som av regeringen överlämnades till riksdagen i december 1997.

Använda förkortningar i fotnotstexten.

NU; Gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland (NU 1968:16)

Prop.; Proposition (prop.1971:137) om godkännande av gränsälvsöverenskommelsen.

Kapitel; Kapitel i gränsälvsöverenskommelsen.

Stadgan; Kungörelsen (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde.

¹ Ärenden överlämnade från Miljödepartementet: M93/4954/4 och M96/2043/4.

Vi har vidare skaffat oss översiktliga kunskaper om den finska lagstiftningen och beslutsordningen inom relevanta rättsområden, bland annat vid överläggningar med företrädare för berörda finska ministerier; Jord- och skogsbruksministeriet och Miljöministeriet.

Den tidsram som har getts för utredningsarbetet har inte gjort det möjligt att i alla avseenden och mera i detalj genomföra genomgången och analysen av vilka förändringar som behöver göras av gränsälvsöverenskommelsen för att den skall stämma bättre med den gällande lagstiftningen och internationella åtaganden. Den gjorda genomgången och resultaten av våra överväganden redovisas i *kapitel 5*.

I vår andra huvuduppgift, att lämna förslag om alternativa former för gränsälvsarbetet, har vi att särskilt överväga sådana former som innebär att föreskrifter och bindande beslut meddelas av myndigheter och domstolar i respektive land. Som en grundläggande utgångspunkt skall gälla att regleringen av samarbetet i gränsälvsområdet bör minska och bli enklare. Uppdraget i denna del måste tolkas så att vi för de frågor som behöver regleras i gränsälvsområdet skall pröva förutsättningarna att finna andra beslutsformer än ett mellanstatligt organ av Gränsälvscommissionens typ.

Vi har försökt att bilda oss en uppfattning om vilka förutsättningar för andra beslutsformer än de nuvarande, som bestämmelserna i den nationella lagstiftningen och beslutsformerna i de bägge länderna ger, liksom innebörden i detta avseende av de internationella åtaganden som gäller för de båda länderna. Vi har inhämtat synpunkter på också dessa frågor från företrädare för berörda finska ministerier.

De bedömningar som vi har kunnat göra, som av tidsskäl har varit av översiktlig natur, visar enligt vår uppfattning att det bör finnas goda möjligheter att finna enklare former för samarbetet i gränsälvsområdet. Utgångspunkter och våra överväganden och förslag i denna del av uppdraget redovisar vi i *kapitel 6*.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser, om prövning av offentliga åtaganden, om jämställdhetspolitiska aspekter och om redovisning av konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Våra överväganden och förslag har inga märkbara effekter i dessa avseenden. Vi vill dock peka på, att en alternativ form för gränsälvsarbetet, i linje med det förslag vi förordar, skulle innebära att de uppgifter som nu ligger hos Gränsälvscommissionen skulle föras över till nationella myndigheter och därigenom kunna få budgetmässiga konsekvenser.

Utredningen har vid överläggningar i Haparanda i september 1997 inhämtat synpunkter på gränsälvsamarbetet från den svenska delen av Gränsälvscommissionen, berörda svenska kommuner samt två intressegrupper inom fiskeområdet, Fiskets Intresseförening i Tornedalen och Torne–Lainio–Muonio Älvars Förening. Sekretariatet har därutöver haft underhandskontakter med Gränsälvscommissionens svenske ordförande.

Den särskilde utredaren, sekreteraren och några av utredningens experter sammanträffade i början av november 1997 med företrädare för finska Jord- och skogsbruksministeriet och Miljöministeriet och informerade om utredningens arbete och inhämtade under hand synpunkter från finsk sida.

I enlighet med direktivet har ett möte hållits med den särskilde utredare som har haft till uppdrag att se över fiskeridadministrationen m.m. (dir. 1996:97).

Direktivets krav på samråd med Länsstyrelsen i Norrbottens län och övriga närmast berörda svenska myndigheter anser vi vara tillgodosett genom de experter som ingår i utredningen.

Utredningen har tagit del av skrivelser från organisationer och enskilda, som dels har överlämnats från Regeringskansliet, dels har kommit direkt till utredningen.

2 Gränsälvsöverenskommelsen

Den finsk-svenska gränsälvsöverenskommelsen innehåller bestämmelser om byggande i vatten och vattenreglering, om skydd mot vattenföroreningar och om fiske. Vidare finns bestämmelser om att en särskild kommission, Finsk-svenska gränsälvscommissionen (Gränsälvscommissionen), skall tillämpa gränsälvsöverenskommelsen. Bestämmelser finns också om ersättning, om handläggningsförfarandet samt om tillsyn, ansvar och straff.

2.1 Gränsälvsöverenskommelsen i svensk rätt

Gränsälvsöverenskommelsen ingicks mellan Sverige och Finland år 1971. Den grundades på ett av Finsk-svenska gränsälvscommittén år 1969 lämnat förslag.²

En proposition (prop. 1971:137) om godkännande av gränsälvsöverenskommelsen beslutades år 1971. Efter ratifikation trädde gränsälvsöverenskommelsen i kraft den 1 januari 1972.

Gränsälvsöverenskommelsen gäller som svensk lag enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland. Till gränsälvsöverenskommelsen hör tre bilagor (bilaga A–C) med stadgar, vilka har inkorporerats i svensk rätt genom kungörelsen (1971:1016) om tillämpning av stadgan för Finsk-svenska gränsälvscommissionen (gränsälvsöverenskommelsens bilaga A), kungörelsen (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde (gränsälvsöverenskommelsens bilaga B) och kungörelsen (1971:1019) om tillämpning av stadgan om prövnings- och anmälningskyldighet för verksamhet som avses i kap. 6 art. 3 i gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland (gränsälvsöverenskommelsens bilaga C). Gränsälvsöverenskommelsen med bilagor återges i *bilaga 2*.

² Gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland (NU 1968:16).

Gränsälvscommissionen har givits långtgående befogenheter. Den tillämpar självständigt gränsälvsöverenskommelsen och prövar i de nationella myndigheternas ställe, inom gränsälvsområdet, tillstånds- och ersättningsfrågor enligt bestämmelserna i överenskommelsen. Kommissionen har vidare vissa tillsynsuppgifter och andra administrativa funktioner, bland annat beträffande fisket.

Gränsälvsöverenskommelsen, som bygger på vid dess tillkomst gällande finsk och svensk rätt, har varit oförändrad sedan tillkomsten. I propositionen om gränsälvsöverenskommelsen förutsattes att förhandlingar skulle ske mellan Sverige och Finland om revision av gränsälvsöverenskommelsen, om någondera statens interna lagstiftning skulle undergå väsentliga förändringar³.

Kungörelsen om tillämpningen av stadgan för fisket har, med anledning av överenskommelser mellan Sverige och Finland om nya bestämmelser i stadgan, ändrats vid två tillfällen, år 1979 (SFS 1979:72) och år 1987 (SFS 1987:976). Ändringen år 1987 innebar bland annat att regeringen överlät till Gränsälvscommissionen att i ökad utsträckning besluta om föreskrifter för fisket. Högsta domstolen fann i en dom år 1996 att denna överlåtelse från regeringen av befogenhet till en mellanfolklig organisation strider mot den i regeringsformen föreskrivna ordningen, som kräver beslut av riksdagen.⁴

Sverige och Finland har enats om att suspendera den bestämmelse i fiskestadgan, artikel 22 stycke 2 första meningen, som föranledde Högsta domstolens ställningstagande.⁵

Med anledning av Högsta domstolens dom infördes år 1997 lagen (1997:201) om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde. Lagen innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela sådana föreskrifter om fisket inom Torne älvs fiskeområde som behövs för att uppfylla gränsälvsöverenskommelsen och sådana ändringar i stadgan för fisket som Sverige och Finland kommer överens om. I lagen ges regeringen också rätt att överlämna till Gränsälvscommissionen att i enskilda fall besluta i frågor om fisket inom fiskeområdet. Frågor som kan överlämnas till Gränsälvscommissionen är enligt propositionen att ge tillstånd till utsättning och

³ Prop. s. 19, s. 45.

⁴ NJA I 1996 s. 370 f.

⁵ Överenskommelse mellan Sverige och Finland om ändring av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde. Protokoll vid regeringsammansammanträde 1997-05-15, Jo 97/541 (delvis).

odling av fisk och att medge undantag från föreskrifter om fiske och vattenbruk.⁶ I propositionen gjorde regeringen den bedömningen att underlaget inte var tillräckligt för att besluta om ett bemyndigande om rätt för Gränsälvscommissionen att meddela föreskrifter.

2.2 Motiv och utgångspunkter för införandet av gränsälvsöverenskommelsen

Som motiv för en överenskommelse för gränsälvsområdet anförde Finsk-svenska gränsälvskommittén (Gränsälvskommittén) bland annat att ett vattendrag som Torne älv inte kan rationellt nyttjas annat än som en enhet. En samverkan mellan staterna var enligt kommittén nödvändig, om man ville möjliggöra en ändamålsenlig användning av gränsvattendragen och effektivt skydda dem från skadlig vattenförorening eller annan förstörelse. Samverkan i fasta former fanns beträffande fiske och flottning. Enligt Gränsälvskommittén behövdes samverkan även om kontroll över de fasta fiskeanordningarna, om broar och färjeleder, om uttag av ytvatten för tätorter och industri, om utsläpp av avloppsvatten, om kraftutbyggnad och om utökade bestämmelser för fisket.⁷

Gränsälvskommittén framhöll vissa allmänna principer inom den internationella vattenrätten, bland annat att varje stats möjlighet att ensidigt företa åtgärder beträffande ett gemensamt vattendrag måste begränsas till det som inte har skadlig inverkan utanför statens område eller dess del av vattendraget. En annan grundsats som framhölls var att gemensamma vattendrags ekonomiska värden skall fördelas rättvist mellan staterna.⁸

Gränsälvskommittén bedömde att en ordning där de finska och svenska myndigheterna skulle agera var och en på sin sida om gränsen och försöka träffa gemensamma eller samordnade beslut uppenbarligen skulle vara förenad med betydande olägenheter. Utan ett gemensamt organ ansåg man att förfarandet skulle bli tungrott och omständligt, och att det inte skulle vara möjligt att få till stånd den planmässighet och översiktliga bedömning som är en förutsättning för ett ändamålsenligt nyttjande och skyddande av gränsvattendragen. Det var mot denna bakgrund som kommittén föreslog att en kommission skulle tillskapas med sådan kompetens att den kunde

⁶ Propositionen (prop. 1996/97:94) om lag om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde.

⁷ NU s. 101–103. Prop. s. 9.

⁸ NU s. 104. Prop. s. 10.

handha större delen av de ärenden rörande gränsvattendragen som förutsätter samarbete över gränsen. I propositionen om gränsälvsöverenskommelsen framförde det föredragande statsrådet att erfarenheterna hade visat att ett inte närmare reglerat samarbete mellan nationella myndigheter på ömse sidor om gränsen stöter på svårigheter, särskilt hänvisades till att organisationen i vissa hänseenden inte var parallell mellan länderna.⁹

Enligt Gränsälvskommittén borde en uppdelning ske mellan vad som regleras av för gränsälvsområdet gemensamma bestämmelser och vad som kan regleras av vardera landets lag. Kommittén ansåg att eftersom det är fråga om vattendrag som bildar riksgräns, så skulle det behövas en förhållandevis omfattande gemensam reglering, jämfört med när det handlar om vattendrag som går tvärs över en riksgräns. Den interna lagstiftningen föreslogs bli subsidiärt tillämplig, dvs. den nationella lagstiftningen skulle ta över i frågor som inte regleras i en gränsälvsöverenskommelse.¹⁰

2.3 Gränsälvsöverenskommelsens innehåll

I detta avsnitt redovisas ett sammandrag av gränsälvsöverenskommelsens bestämmelser.¹¹ Vidare återges vissa uttalanden, av principiellt intresse för våra överväganden, som görs i Gränsälvskommitténs betänkande och i propositionen om godkännande av gränsälvsöverenskommelsen.

Geografisk avgränsning av gränsälvsområdet

Det geografiska området för gränsälvsöverenskommelsen, gränsälvsområdet, omfattar gränsälvarna – Könkämä och Muonio älvar samt den del av Torne älv och de sjöar i vilka riksgränsen löper – med sidogrenar och tillflöden, Torne älvs mynningsgrenar och skärgårdsområdet utanför Torne älvs mynning.

Bestämmelserna om fiske omfattar inte de sjöar och vattendrag som är tillflöden till gränsälvarna och de täcker bara en del av skärgårdsområdet. Det område för vilket fiskebestämmelserna gäller benämns Torne älvs fiskeområde.

⁹ NU s. 107. Prop. s. 12, s. 44.

¹⁰ NU s. 104–105. Prop. s. 11.

¹¹ Bestämmelserna finns återgivna i bilaga 2.

Vad angår byggande i vatten och vattenreglering samt avloppsutsläpp borde enligt Gränsälvskommittén varje åtgärd som vidtas i själva gränsälvarna falla under överenskommelsen, oavsett om verkningarna inskränker sig till endera landets del av vattendraget eller inte. Beträffande åtgärder som utförs inom det geografiska tillämpningsområdet i övrigt skulle en förutsättning för överenskommelsens tillämpbarhet vara att verkningarna sträcker sig in på det andra landets område.¹²

Allmänna principer

För avvägningen mellan olika intressen finns följande principer i kapitel 1 i gränsälvsöverenskommelsen.

De berörda vattenområdena skall nyttjas så, att båda länderna får tillgodonjuta fördelarna av gränsvattendragen och gränsbygdens intressen främjas på bästa sätt. Kommittén framhåller att de lokala intressena bör tillgodoses och att gränsvattendragen därvid i princip bör ses som en enhet utan avseende på riksgränsen.¹³ Särskild vikt skall fästas vid naturvård-sintresset. Så långt möjligt skall fiskbeståndet tryggas och förorening av vattnet motverkas.

I gränsälvarna med sidogrenar skall lika lott i vattenmängden tillkomma vardera sidan, även om en större del rinner inom det ena landet.

Den som äger eller har nyttjanderätt till strand vid gränsälv får oavsett riksgränsen förfoga över annan tillhörigt vattenområde utanför stranden för anordnande av mindre brygga, båt-, bad- eller tvätthus eller annan sådan byggnad.

I kapitel 1 läggs vidare fast att i den mån reglering saknas i gränsälvsöverenskommelsen och därtill hörande stadgar är vardera landets lagstiftning subsidiärt tillämplig, dvs. i den mån överenskommelsen inte innefattar särskilda bestämmelser skall inom vardera landet gällande rätt tillämpas.

Byggande i vatten och vattenreglering

Bestämmelserna om byggande i vatten, som finns i kapitel 3 i gränsälvsöverenskommelsen, innehåller bland annat följande.

Byggande i vatten skall ske så, att ändamålet utan oskäligen kostnad vinnas med minsta möjliga intrång och olägenhet för annat intresse inom endera landet. Vid bedömning om avsett byggande får ske skall förhållandena inom bägge länderna beaktas såsom likvärdiga. Byggande får ske endast

¹² NU s. 105. Prop. s.11.

¹³ NU s. 108. Prop. s. 12.

om det från allmän eller enskild synpunkt medför fördel som väsentligt överväger olägenheterna.

För företag som medför mer betydande påverkan av vattenförhållandena i gränsälv skall tillåtlighetsfrågan och frågan om villkor underställas båda regeringarna. Underställning skall också ske om betydande allmänna intressen skulle skadas av ett företag. Underställning skall vidare ske i andra fall om endera regeringen förbehåller sig prövningsrätten.

För vattenreglering gäller, förutom tillämpliga bestämmelser om byggande i vatten, vissa särskilda regler enligt kapitel 4 i gränsälvsoverenskommelsen. Dessa är tillämpliga inte bara på reglering för kraftändamål och torrläggning, utan även på reglering för främjande av bland annat samfärdsel, fiske, vattenförsörjning och vattenskydd. Tillstånd till vattenreglering kan ges för att tillgodose allmänna intressen av betydenhet.

Skydd mot vattenförorening

Gränsälvskommittén pekade på att man i internationellrättsliga sammanhang tämligen undantagslöst har uttalat att en stat är förhindrad att tillåta att på dess område inleds verksamhet eller vidtas åtgärd som orsakar skada på vattendrag i en grannstat. För gränsälvsområdet borde enligt kommittén en grundsats vara att riksgränsen inte skall medföra någon uppdelning i särskilda intresseområden och det borde finnas enhetliga regler för skydd mot vattenförorening.¹⁴

Bestämmelserna om vattenförorening tillkom med den svenska miljöskyddslagen som förebild. Bestämmelserna, som finns i kapitel 6 i gränsälvsoverenskommelsen, innebär bland annat följande.

I gränsälvsområdet råder ett generellt förbud mot vattenförorening i vidare mån än vad som är tillåtligt enligt överenskommelsen. Den som ämnar använda mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra förorening av vattenområde har rätt att få verksamhetens tillåtlighet prövad av Gränsälvskommissionen. Prövning är obligatorisk för vissa slag av verksamheter.

För en verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet, utan oskäligen kostnad. För att förebygga eller avhjälpa olägenhet skall vidtas de skyddsåtgärder, tålas den begränsning av verksamheten och iaktas de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras.

¹⁴ Prop. s. 16–17.

Vid avvägningen mellan olika allmänna och enskilda intressen skall hänsyn tas till såväl en förorenings verkningar som nyttan av verksamheten och kostnaderna för skyddsåtgärder.

Frågor om tillstånd till verksamhet som kan medföra förorening av vattenområde skall underställas båda regeringarnas prövning när Gränsälvskommissionen finner det påkallat eller endera regeringen har förbehållit sig prövningsrätten.

På motsvarande sätt som beträffande byggande i vatten skall vid bedömning av om en vattenförorenande verksamhet kan tillåtas förhållandena inom bägge länderna beaktas som likvärdiga.

Fiske och fiskevård

Bestämmelserna om fiske och fiskevård finns i kapitel 5 i gränsälvsöverenskommelsen och i den till denna knutna stadgan för fisket. Bestämmelserna har i Sverige år 1997 kompletterats genom en förordning om fisket i Torne älvs fiskeområde, som föranleddes av Högsta domstolens underkännande av den ändring av fiskestadgan som gjordes år 1987 (se s. 18).¹⁵

Inom älvmrådet – Torne älvs fiskeområde norr om älvmynningen, inklusive Torne älvs utflöden – skall i varje gren finnas fiskådra. Inom havsområdesdelen av fiskeområdet skall, utöver fiskådra enligt lagen i respektive land, finnas fredningszoner. För fiskådra och fredningszoner gäller särskilda regler i syfte att säkra fiskens gång. Fångst av lax och öring är förbjuden i de innersta delarna av havsområdet.

Bestämmelser om samfällt fiske efter lax eller öring i älvmrådet kan meddelas av Gränsälvskommissionen liksom bestämmelser om att oberoende av riksgränsen upplåta fiske mot fiskekort. Sådana beslut skall stadfästas av båda regeringarna.

Fiskestadgan ger kommissionen rätt att utfärda vissa bestämmelser och besluta om vissa tillstånd och dispenser.¹⁶ Dispensfrågor av särskild betydelse skall underställas båda regeringarnas prövning.

Gränsälvskommissionen

Bestämmelser om Gränsälvskommissionen och dess arbete finns i kapitel 2 och kapitel 8 i gränsälvsöverenskommelsen.

¹⁵ Stadgan återges i bilaga 2 och förordningen i bilaga 3.

¹⁶ Stadgan 12, 20–22 §§.

Regeringarna i Sverige och Finland utser för viss tid vardera tre personer att ingå i kommissionen. En medlem från varje land skall vara lagkunnig och erfaren i domarvärv, en skall vara tekniskt sakkunnig och en skall vara förtrogen med gränsbygdens förhållanden. Den senare utses för Sveriges del efter förslag av Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Kommissionen har getts långtgående befogenheter genom att den i de nationella myndigheternas ställe självständigt skall besluta i tillstånds- och ersättningsfrågor och i vissa fall får besluta om föreskrifter på fiskeområdet. Kommissionen handhar vidare vissa tillsynsuppgifter och andra administrativa funktioner. För Sveriges del innebär det att Gränsälvskommissionen i fråga om gränsälvsområdet svarar för uppgifter som annars åvilar vattendomstolarna, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Fiskeriverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län. Kommissionen kan påkalla biträde från nationella myndigheter och får anlita sakkunniga för utredningsuppdrag.

För beslut i Gränsälvskommissionen krävs majoritet i var och en av de nationella grupperna. Om sådan majoritet inte uppnås skall ärendet för avgörande hänskjutas till de båda regeringarna. Det senare gäller dock inte i ersättningsfrågor, där den mening gäller som omfattas av flertalet medlemmar från det land som ersättningsfrågan angår.

Kommissionens befogenheter inskränks av regler om underställning till båda regeringarna av viktigare tillstånds- och fiskefrågor och om att vissa beslut i fiskefrågor skall stadfästas av båda regeringarna.

Motparter samt berörda myndigheter och sammanslutningar skall av Gränsälvskommissionen underrättas om en ansökan och beredas tillfälle att inkomma med erinringar. I den mån det är påkallat skall exemplar av ansökningshandlingarna sändas till vederbörande myndigheter i vardera staten.

Andra beslut än om ekonomisk ersättning får inte överklagas, utan kommissionens beslut vinner här omedelbart laga kraft.

Gränsälvskommissionen skall utöva tillsyn i samråd med vederbörande myndigheter. Kommissionen skall verka för att tillsynsmyndigheterna i respektive land får tillgång till material som erfordras för deras tillsynsverksamhet och vid behov informera dem om förhållandena inom gränsälvsöverenskommelsens tillämpningsområde.

3 Ändrade förutsättningar

3.1 Nationell lagstiftning

Gränsälvsöverenskommelsen innehåller en utförlig reglering av frågor som gäller byggande i vatten och vattenreglering, skydd mot vattenförorening och fiske. Gränsälvsöverenskommelsens bestämmelser ersätter i gränsälvsområdet motsvarande bestämmelser i svensk, liksom finsk, fiske-, miljö- och vattenlagstiftning.

Gränsälvsöverenskommelsen är grundad på den nationella lagstiftning som gällde när överenskommelsen kom till år 1971. De i fråga varande lagstiftningsområdena har, i såväl Sverige som Finland, genomgått betydande förändringar sedan gränsälvsöverenskommelsen ingicks, men några ändringar har som nämnts inte skett av gränsälvsöverenskommelsen. Fiskestadgan har, som framgår av *avsnitt 2.1*, ändrats vid två tillfällen. Behovet av att anpassa överenskommelsen till nu gällande rätt är, tillsammans med skyldigheten att uppfylla gjorda internationella åtaganden, grundläggande motiv för en översyn av gränsälvsöverenskommelsen. Detta framhålls i utredningsdirektivet.

Den svenska vattenlagen har i detta sammanhang viktiga avseenden ändrats vid flera tillfällen sedan gränsälvsöverenskommelsen kom till. Gränsälvsöverenskommelsens bestämmelser om skydd mot vattenförorening hade som förebild den svenska miljöskyddslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1969. Miljöskyddslagen har ändrats flera gånger. Ett förslag har överlämnats till riksdagen om att arbeta in bland annat miljöskydds- och vattenlagstiftningen i en miljöbalk.

Frågan om i vilka avseenden gränsälvsöverenskommelsen skulle behöva ändras för att bättre stämma med den nu aktuella svenska lagstiftningen angående vattenföroreningar och byggande i vatten behandlas i *avsnitten 5.1.2–5.1.5*. Vi jämför där överenskommelsens bestämmelser med relevanta delar i miljöskyddslagen och vattenlagen, med utblick mot de

förändringar som kan bedömas komma att ingå i den miljöbalk som riksdagen under år 1998 antas besluta om.

På fiskeområdet trädde i Sverige en ny fiskelag i kraft år 1994, vilken därefter har anpassats med hänsyn till EU-medlemskapet. Vi behandlar i *avsnitt 5.1.6* förändringar som behöver göras i gränsälvöverenskommelsen för att den skall bättre stämma med vad som nu gäller i den svenska fiskelagstiftningen.

3.2 EG-rätten och internationella konventioner

Några ändringar har inte skett av gränsälvöverenskommelsen till följd av EG:s rättsregler eller sådana folkrättsliga åtaganden som Sverige och Finland har gjort i internationella konventioner. Frågan om vilka förändringar av gränsälvöverenskommelsen som behöver göras med anledning av EG-rätten och andra internationella åtaganden behandlar vi i *avsnitt 5.2*.

EG-rätten

Sedan Sverige och Finland blev EU-medlemmar år 1995 påverkar EG-rätten i hög grad förutsättningarna för den nationella lagstiftningen i de båda länderna. Det gäller inte minst inom miljö- och fiskeområdena. EG:s rättsregler skall tillämpas nationellt och i vissa fall omsättas i nationella bestämmelser.

EG:s rättsakter har formen av förordningar, direktiv och beslut.

Fiskeripolitiken regleras genom förordningar. Miljöområdet regleras i huvudsak med direktiv.

En *förordning* är bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. En förordning skall sålunda inte införlivas i den nationella lagstiftningen. Den får inte heller införlivas enligt EG-domstolens praxis. EG-förordningar behöver dock ofta kompletteras med nationella regler, exempelvis om sanktioner och ansvariga myndigheter.

Ett *direktiv* är bindande i förhållande till det resultat som skall uppnås, men överlåter åt medlemsstaterna att besluta om de rättsliga formerna för hur det införlivas i nationell rätt. På miljöområdet har i Sverige direktiven främst genomförts genom regler av lägre dignitet än lag; genom förordningar beslutade av regeringen och genom myndighetsföreskrifter.

Beslut avser mer begränsade frågor och förutsätter i allmänhet en nationell genomförandeåtgärd.

EG-rätten inom miljöområdet är omfattande. Det finns dels allmänna regler om miljökonsekvensbeskrivningar, miljöinformation, miljörevision och miljömärkning, dels särskilda regler som behandlar förorening av vatten och luft. Reglerna rörande vatten är de mest utvecklade och finns i ett femtontal direktiv, som främst behandlar utsläpp av vissa farliga ämnen, dricksvattens kvalitet och rening av avloppsvatten. De direktiv som har mest anknytning till gränsöverskridningen framgår av *avsnitt 5.2.1*.

På fiskeområdet gäller EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, vilka är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Fastän EG:s fiskeripolitik formellt omfattar allt vatten inom medlemsländernas sjöterritorier är den i huvudsak inriktad på reglering av det yrkesmässiga fisket från fartyg i havet. I Östersjön gäller dessutom EG:s fiskeregler inte innanför baslinjerna¹⁷. I förhållande till gränsöverskridningen innebär det att endast en smärre del av det skärgårdsområde som ingår i Torne älvs fiskeområde omfattas av EG:s s.k. tekniska bevarandeåtgärder, d.v.s. föreskrifter om fiskeförbudstider, användning och utformning av fiskeredskap m.m. Någon sådan begränsning finns däremot inte för de årliga förordningar som fördelar gemenskapens fiskeresurser mellan medlemsstaterna. Sålunda omfattas även sådant yrkesmässigt fiske som sker i havet inom hela gränsöverskridningsområdet av nationella förvaltnings- och kontrollåtgärder med avseende på de för Sverige och Finland tillgängliga fiskekvoterna. Det bör även framhållas att det i den s.k. grundförordningen¹⁸ föreskrivs att medlemsstaterna skall se till att icke yrkesmässiga verksamheter inte äventyrar bevarandet och förvaltningen av de resurser som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken. Sverige har därmed ett förvaltningsansvar för bland annat beståndet av Torneälvslox.

Konventioner

Mer övergripande frågor om hur gränsöverskridande vattendrag skall användas med hänsyn till strandstaternas intressen är väl grundade i folkrätten. De folkrättsliga principerna grundas på internationella konventioner, men också på sedvanerätt och allmänna rättsprinciper.

¹⁷ Baslinjerna, som är utgångspunkten för beräkning av territorialhavet, utgörs av strandlinjen vid lågt vattenstånd, men där det finns hamnar, vikar, öar o.dyl. går räta baslinjer utanför dessa. Se lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.

¹⁸ Rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk.

Enligt de folkrättsliga reglerna får man inom ett land inte ensidigt företa åtgärder som kan medföra någon skadlig inverkan av betydelse inom ett annat land. Inte heller kan en stat göra anspråk på att inom en annan stats område vidta åtgärder. Skyldighet för ett land att tåla eller medverka i nu redovisade typer av åtgärder måste grundas på överenskommelser staterna emellan.

Sedan gränsälvsöverenskommelsen kom till har både Finland och Sverige genom att vara parter i internationella överenskommelser folkrättsligt åtagit sig förpliktelser som berör det finsk-svenska gränsälvsområdet. De internationella konventioner som särskilt berör de rättsområden som regleras i gränsälvsöverenskommelsen framgår av *avsnitt 5.2.2*.

4 Utgångspunkter för det framtida samarbetet

4.1 Motiv för en gränsöverskridande överenskommelse

Inom gränsöverskridande området, som är mycket stort, finns många frågor av för Sverige och Finland gemensamt intresse vad gäller områdets användning och skyddet av miljön. Vattensystemet är en utan avseende på nationsgränser sammanhängande fysisk och ekologisk enhet. Åtgärder i det ena landets del av vattensystemet kan påverka vattensystemet i det andra landet och kan medföra intrång på egendom och intressen i det landet. Vattensystemet hyser olika gemensamma naturtillgångar av ekonomiskt värde, främst fiskresurser, och gränsälven är en för länderna gemensam samfärdsled. Ett tillgodogörande av en resurs knuten till gränsälven i det ena landet kan förutsätta vissa åtgärder i det andra landet. Det kan också vara fråga om gränsöverskridande projekt, exempelvis kommunikationsanordningar och muddringar.

Som redovisas i *avsnitt 5.2.2* finns en ECE-konvention om gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar. Parterna förbinder sig att vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra, kontrollera och minska gränsöverskridande påverkan. Det gäller särskilt vattenförorening och användning av gränsöverskridande vatten. I propositionen med förslag om godkännande av konventionen anförs följande vad gäller det finsk-svenska gränsöverskridande området.

ECE-konventionens föreskrifter går inte längre än gällande svensk miljölagstiftning. Gränsöverskridande vattendrag är för svensk del främst Torne älv ... Mellan Sverige och Finland finns en gränsöverskridande överenskommelse som ingicks år 1971. En särskild finsk-svensk gränsöverskridande kommission handlägger frågor rörande

byggande i vatten, vattenreglering, fiskefrågor samt vattenför-
reningsfrågor i Torne älvs vattenområde.¹⁹

Denna konvention, liksom andra för en större krets av stater gemensamma internationella överenskommelser som finns om hur gränsöverskridande vattendrag skall användas, innehåller mer allmänna principer. De behöver fyllas ut med närmare regler för de konkreta problemställningar och skilda förhållanden som gäller för ett visst område, såsom gränsälvsområdet. De internationella konventionerna täcker inte heller alla de aspekter som den finsk-svenska gränsälvsöverenskommelsen omfattar, främst gäller det frågor om fisket i inlandsvattnen.

Det framstår mot bakgrund av det nu sagda som uppenbart, att det är av stor betydelse att det finns någon form av överenskommelse mellan Sverige och Finland om hur man skall behandla sådana frågor om gränsälvsområdets användning och nyttjandet av dess resurser som berör båda länderna.

4.2 Grundläggande principer

4.2.1 För gränsälvsområdet gemensamma bestämmelser

En folkrättslig grundsats är att länder som har ett gemensamt vattenområde skall iaktta principen om ett rättvist och förnuftigt nyttjande av vattenområdena. Denna princip har senast lagts fast år 1997 i en FN-konvention om icke-sjöfartsmässig användning av internationella vattendrag.²⁰ Där anges innebörden vara bland annat att uppnå en optimal och uthållig användning av de gemensamma vattenområdena, att ta hänsyn till alla strandstaters intressen och att beakta behovet av ett adekvat skydd av områdena.

En närliggande och också internationellt vedertagen princip, som gäller gränsöverskridande föroreningar, är principen om icke-diskriminering, som innebär att grannländers miljöskyddsintressen skall jämföras.

¹⁹ Proposition (1992/93:237) om godkännande av vissa marina konventioner m.m. s. 28.

²⁰ Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses. Adopted by the UN General Assembly May 1997.

Principen har kommit till uttryck i olika internationella rekommendationer och konventioner. Den återfinns bland annat i den nordiska miljöskydds-konventionen från år 1974. Enligt konventionen skall gränsöverskridande miljöstörningar från en verksamhet likställas med miljöstörningarna i det egna landet.

Inom fiskeområdet gäller enligt EG-förordningen om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (

grundförordningen) den grundläggande principen om att skydda levande marina resurser. I förordningens artikel 2 sägs följande.

De allmänna målen för den gemensamma fiskeripolitiken skall i fråga om utnyttjandet vara att skydda och bevara de levande marina akvatiska resurser som är tillgängliga och får utnyttjas och att se till att dessa resurser långsiktigt utnyttjas på ett ändamåls-enligt och ansvarsfullt sätt under de ekonomiska och sociala förhållanden som passar sektorn, varvid hänsyn skall tas till följderna för det marina ekosystemet och särskilt till producenternas och konsumenternas behov.²¹

Dessa internationellt vedertagna principer bör självklart vara utgångspunkter för och återspeglas i en gränsöverskridande överenskommelse mellan Sverige och Finland. Vissa motsvarigheter finns i den nuvarande gränsöverskridande överenskommelsen.²²

Principen om ett rättvist och förnuftigt nyttjande av det gemensamma vattenområdet bör innebära att ett optimalt nyttjande av naturresurserna och andra verksamhetsförutsättningar i gränsområdet inte skall försvåras av riksgränsen när det gäller verksamheter av väsentlig betydelse. För att tillgodose detta behövs bland annat regler om hur man vinner rådighet över för en verksamhet erforderliga mark- och vattenområden och därtill knutna resurser, som finns på ömse sidor om gränsen. I gränsöverskridande överenskommelsen finns regler av det slaget bland annat för åtkomsten till strömfall och för samfällt fiske.²³

Principen om icke-diskriminering bör, utöver att bedöma miljöeffekterna oberoende av nationsgränsen, enligt vår uppfattning innebära att enskilda som berörs av en verksamhet skall ha rätt att, oberoende av på vilken sida

²¹ Rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk. Artikel 2 punkt 1 stycke 1.

²² Kapitel 1 artiklarna 3 och 5. Kapitel 3 artiklarna 2 och 4. Kapitel 6 artikel 5.

²³ Kapitel 3, artiklarna 5–6 och 11–12 samt kapitel 5, artikel 6.

om riksgränsen de bor, på lika villkor föra talan i ett ärende och att överklaga ett beslut.

En motsvarande rätt till likabehandling av enskilda på båda sidor om riksgränsen bör gälla i frågor om ersättning till följd av intrång och skada från en viss verksamhet.

Gränsälvscommissionens beslut kan inte överklagas, med undantag för ersättningsfrågor. Vi menar att detta är otillfredsställande och att ett beslut alltid av en berörd enskild skall kunna överklagas hos en högre instans. Det strider mot det allmänna rättsmedvetandet och grundläggande principer om rättssäkerhet att inte kunna överklaga ett beslut som har fattats av ett myndighetsorgan. I en rekommendation utfärdad av Europarådets ministerråd sägs att det i princip skall vara möjligt att få varje beslut som har fattats av en lägre domstol överprövat av en högre domstol. Undantag härifrån måste vara grundat på lag och stå i överensstämmelse med allmänna rättsgrundsatser.²⁴

4.2.2 Likabehandling inom landet

Samtidigt som det är angeläget att man i en överenskommelse lägger fast för Sverige och Finland gemensamma regler för gränsälvsområdet, menar vi att en viktig utgångspunkt också skall vara, att detta inte skall hindra att man i denna del av Sverige i viktiga avseenden tillämpar den lagstiftning som gäller för landet i övrigt.

Tillämpning av nationella bestämmelser

Som vi närmare behandlar i *avsnitt 5.1.2* kan den nuvarande bestämmelsen i kapitel 1 artikel 8 i gränsälvsöverenskommelsen innebära hinder för att tillämpa den nationella lagstiftningen om det i samma fråga finns bestämmelser i överenskommelsen. Vad gäller frågor om såväl byggande i vatten och vattenföreningar som fiske finns det nationella föreskrifter som är mer långtgående än gränsälvsöverenskommelsens motsvarande bestämmelser. Det beror främst på att det i den nationella lagstiftningen har förts in nya bestämmelser. (Se vidare *avsnitten 5.1.3–5.1.6*).

Enligt vår uppfattning bör den nationella lagstiftningen tillämpas om bestämmelserna i gränsälvsöverenskommelsen inte har lika långtgående krav som motsvarande nationella regler. De bestämmelser som finns i

²⁴ Rec. No. R (95) 5) avseende införandet och förbättrandet av överprövningssystemen och procedurreglerna i civilmål och handelsmål.

överenskommelsen bör ses som de för Sverige och Finland gemensamma lägsta krav som man kommer överens om. Sålunda bör de mer långtgående bestämmelser som gäller i ett land tillämpas också vid prövningen av åtgärder och verksamheter i den del av gränsälvområdet som ligger i det landet.

Särskilt när det gäller sådana föreskrifter för fisket som har karaktären av tekniska bevarandeåtgärder bör man eftersträva att de blir lika för själva gränsälvarna på båda sidor om gränsen. Ett skäl härför är att lika regler är en förutsättning för det gemensamhetsfiske som bedrivs. Det är dessutom svårt att motivera olika fiskeregler inom så begränsade områden som det här är frågan om. Övervakningen skulle också försvåras av olika regler.

Bästa ersättning

Vad vi har sagt om att enskilda på båda sidor om gränsen bör behandlas lika innebär att den som drabbas av intrång, skada eller störning från en åtgärd eller verksamhet på den andra sidan gränsen bör få frågan om ersättning prövad i de former som gäller i det land där verksamheten eller åtgärden provas eller har prövats, respektive bedrivs i det fall en verksamhet inte är tillståndsprövad.

Denna princip bör dock inte gälla i det fall det egna landets ersättningsregler är mer förmånliga för den skadelidande. Dessa bör då tillämpas. Annars skulle ersättningen kunna framstå som oskälig i förhållande till jämförbara skadesituationer i det egna landet. Det skulle också kunna leda till att en verksamhet eller åtgärd av kostnadsskäl lokaliseras till det land där ersättningen skulle bli lägst.

5 Översyn av gällande gränsälvöverenskommelse

5.1 Gränsälvöverenskommelsen i förhållande till svensk lagstiftning

5.1.1 Utgångspunkter

Gränsälvöverenskommelsen ersätter i gränsälvområdet till stora delar den svenska nationella lagstiftning som reglerar vattenföroreningar enligt miljöskyddslagen, byggande i vatten och vattenreglering enligt vattenlagen samt fiske och fiskevård enligt fiskelagstiftningen.

Det har inte varit avsikten att överenskommelsen skall uttömmande reglera dessa frågor. När överenskommelsen inte har särskilda bestämmelser gäller, enligt kapitel 1 artikel 8, inom vardera staten gällande lagstiftning. Gränsälvscommissionen får i enskilda fall avgöra vilken nationell lagstiftning som skall tillämpas.²⁵ I propositionen om gränsälvöverenskommelsen sägs i denna fråga: ”Det är emellertid inte möjligt att uttömmande ange i vilken utsträckning intern rätt skall tillämpas utan lösningen av dessa frågor får överlämnas till rättstillämpningen.”²⁶

En annan viktig utgångspunkt är gränsälvöverenskommelsens syfte att ge riktlinjer för samarbete och samordning i sådana frågor som berör båda sidor om nationsgränsen. Det framgår bland annat av kapitel 1 artikel 3 i gränsälvöverenskommelsen där följande sägs.

De av överenskommelsen berörda vattenområdena skall enligt de närmare grunder som anges i denna överenskommelse nyttjas så, att båda länderna får tillgodonjuta fördelarna av gränsvattendra-

²⁵ NU s. 124.

²⁶ Prop. s. 32.

gen och gränsbygdens intressen främjas på bästa sätt. Särskild vikt skall fästas vid naturvårdsintresset; så långt möjligt skall fiskbeståndet tryggas och förorening av vattnet motverkas.

Utöver den avvägning mellan olika intressen som man normalt skall göra enligt nationell lagstiftning skall Gränsälvscommissionen sålunda i sin prövning beakta att båda ländernas intressen i gränsälvsområdet skall främjas.

I de följande avsnitten redovisar vi en översiktlig jämförelse av gränsälvsöverenskommelsen med bestämmelserna i den svenska lagstiftningen. Mot denna bakgrund lämnar vi förslag till angelägna förändringar av överenskommelsens bestämmelser vad avser vattenförorenande verksamhet, byggande i vatten och fiskefrågor.

5.1.2 Övergripande bestämmelser

Gränsälvsöverenskommelsen i förhållande till nationell rätt

I gränsälvsöverenskommelsen finns två bestämmelser som övergripande reglerar förhållandet till den nationella lagstiftningen; kapitel 1 artikel 8 och kapitel 6 artikel 2.

Enligt kapitel 1 artikel 8 skall som nämnts inom vardera staten gällande rätt tillämpas om en fråga inte är reglerad i överenskommelsen. Av detta följer motsatsvis att de nationella bestämmelserna inte får tillämpas om en fråga är reglerad i gränsälvsöverenskommelsen.

Som vi framhåller i *avsnitt 4.2.2* menar vi att som princip i stället bör gälla att de krav som finns i gränsälvsöverenskommelsen skall ses som lägsta krav. En verksamhet i gränsälvsområdet bör inte bedömas på ett mildare sätt än vad som enligt den nationella lagstiftningen skulle ske i en annan del av landet, om inte de särskilda hänsyn som skall tas till gränsbygdens intressen motiverar det. Denna princip har störst aktualitet inom miljöområdet.

Vi anser att bestämmelsen i kapitel 1 artikel 8 i detta avseende bör ändras med den principiella innebörden att nationella bestämmelser skall tillämpas inte bara när en fråga är oreglerad i gränsälvsöverenskommelsen utan också när den nationella regleringen går längre.

Tydliga fall när en utfyllnad med nationella bestämmelser bör kunna ske är när den nationella lagstiftningen ändras, utan att motsvarande regler förs in i gränsälvsöverenskommelsen. Ett exempel är miljöskyddslagens

utvidgade regler i 24 § om omprövning av villkor. Gränsälvskommissionens svenske ordförande anser att frågan om omprövning är reglerad i överenskommelsen och att man därför inte kan fylla ut med de nya omprövningsreglerna i miljöskyddslagen.

Ett annat exempel kan hämtas från fiskeområdet. Såväl i gränsälvsöverenskommelsen som i den nationella lagstiftningen finns föreskrifter för fiskevården, bland annat om fredningstider samt redskaps utformning och användning. Genom kompletteringar av den nationella lagstiftningen är dock de nationella bestämmelserna mera omfattande. Det gäller bland annat föreskrifterna i Fiskeriverkets författningssamling (FIFS 1994:14) om märkning och utmärkning av fiskeredskap och vattenbruksanläggningar.

Bestämmelsen i kapitel 1 artikel 8 gäller också förfarandereglerna. Finsk-svenska gränsälvskommittén anförde att den reglering av förfarandet som kommittén föreslog inte var fullständig utan att den nationella lagstiftningen får, likaväl som beträffande andra frågor, inträda som supplerande.²⁷ En bestämmelse med denna innebörd bör finnas kvar. Detta bör beaktas om artikel 8 i övrigt ändras med anledning av vad vi föreslår i det föregående.

Det är i dag i vissa fall tveksamt om det är möjligt att fylla ut överenskommelsens förfaranderegler med stöd av kapitel 1 artikel 8. Förfaranderegler finns i huvudsak i kapitel 8, men också på andra ställen i överenskommelsen. Förfarandereglerna är dock inte lika heltäckande som reglerna i den svenska lagstiftningen, som bland annat innefattar processlagstiftningen. I och med att det i gränsälvsöverenskommelsen finns mer eller mindre motsvarande regler som i den nationella lagstiftningen uppstår gränsfall, där det är svårt att avgöra om en viss fråga inte är reglerad i gränsälvsöverenskommelsen och sålunda nationell lagstiftning gäller enligt kapitel 1 artikel 8. Vid en översyn av gränsälvsöverenskommelsen är det angeläget att så tydligt som möjligt ange i vilka avseenden som de nationella förfarandereglerna skall tillämpas.

I gränsälvsöverenskommelsen kapitel 6 artikel 2 sägs:

Utöver bestämmelserna i detta kapitel gäller vad som i den stat där utsläppandet sker eller avses ske föreskrives i hälsovårdsbyggnads- och naturvårdslagstiftning samt i särskild lagstiftning till skydd mot vissa slag av vattenförorening.

En motsvarande bestämmelse finns i 2 § miljöskyddslagen. Med detta konstaterande sägs i propositionen om gränsälvsöverenskommelsen endast

²⁷ NU s. 115.

att artikel 2 ”hänvisar till de särskilda regler som gäller enligt den interna lagstiftningen”.²⁸ Vägledning för tolkningen av innebörden av artikel 2 får alltså hämtas i förarbetena till miljöskyddslagen. Där sägs att utgångspunkten är att den särskilda lagstiftningen skall gälla vid sidan om miljöskyddslagen och att vederbörande organ skall tillämpa den. I propositionen refereras till den bakomliggande utredningen, Immissions-sakkunniga, som hade anfört följande:

. . . hänvisningen till annan lagstiftning innebär inte bara att enligt denna lagstiftning speciella organ kan ha att vidta åtgärder av betydelse från immissionssynpunkt utan också att de myndigheter som har att handlägga frågor om immissioner kan ha att tillämpa eller eljest beakta sådana bestämmelser som i särskilda hänseenden meddelas i annan lagstiftning.²⁹

Departementschefen anslöt sig till denna syn och anförde att detta äger giltighet också i fråga om vattenföroreningar.

Uttalandena i förarbetena ger inte någon klar ledning för hur långt kravet sträcker sig enligt kapitel 6 artikel 2 om att vad som föreskrivs i annan lagstiftning gäller.

Ett tillståndsbeslut av kommissionen ”är gällande mot envar” (kapitel 6 artikel 10), vilket innebär att nationella myndigheter i samma fråga inte kan ställa annorlunda krav på verksamheten. Enligt vår uppfattning kan det inte ha varit avsikten att ett beslut av kommissionen skall ersätta nationella myndigheters beslut enligt annan lagstiftning än där det uttryckligen sägs, dvs. miljöskydds-, vatten- och fiskelagstiftningen. Bestämmelsen i kapitel 6 artikel 2 måste därför anses innebära en uppmaning till Gränsälvscommissionen att vid sin prövning beakta den lagstiftning som det hänvisas till i artikeln. Det är också på detta sätt som Gränsälvscommissionen, enligt uppgift, tillämpar kapitel 6 artikel 2.

Vi vill i detta sammanhang också peka på de hushållningsbestämmelser för vissa intressen och områden som finns i naturresurslagens 2 och 3 kapitel, som infördes år 1987.³⁰ Dessa bestämmelser skall tillämpas enligt vad som föreskrivs i en rad lagar, bland annat miljö-, byggnads- och naturvårdslagstiftningen. Någon motsvarande föreskrift finns inte i gränsälvsöverenskommelsen. Genom naturresurslagens koppling till byggnads- och naturvårdslagstiftningen skall emellertid hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen, enligt bestämmelsen i kapitel 6 artikel 2 gränsälvsöver-

²⁸ Prop. s. 34.

²⁹ Proposition nr 28 år 1969, s. 261.

³⁰ Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

enskommelsen, beaktas vid prövningen av vattenförorenande verksamheter i gränsälvsområdet.

Regeringsprövning av vissa verksamheter

Enligt kapitel 4 naturresurslagen, gäller att vissa anläggningar och åtgärder skall tillåtlighetsprövas av regeringen. Regeringen skall också i vissa fall tillståndspröva rörledningar enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar. Enligt 2 § andra stycket miljöskyddslagen är regeringens beslut bindande vid prövningen enligt miljöskyddslagen. Motsvarande bestämmelse finns i vattenlagen kapitel 3 § 6.

I naturresurslagen och rörledningslagen finns inte några bestämmelser som reglerar förhållandet till gränsälvsöverenskommelsen. I gränsälvsöverenskommelsen finns inte heller några bestämmelser, som direkt reglerar hur den skall tillämpas i förhållande till den nationella lagstiftningen om regeringsprövning av vissa anläggningar och åtgärder. Enligt gränsälvsöverenskommelsen skall dock tillståndsfrågor rörande byggande i vatten och vattenförorenande verksamhet underställas båda regeringarnas prövning, när Gränsälvskommissionen med hänsyn till vissa omständigheter finner det påkallat och i de fall endera regeringen förbehåller sig prövningsrätten.³¹

Verksamheter vars tillåtlighet enligt nationella bestämmelser skall prövas av regeringen torde kunna anses normalt vara av sådan betydelse att detta bör gälla för dessa verksamheter även i gränsälvsområdet. I de fall sådan verksamhet har gränsöverskridande effekter bör Gränsälvskommissionen därför underställa tillåtlighetsfrågan den finska och den svenska regeringen, på samma sätt som gäller när endera regeringen förbehåller sig prövningen.

För tydlighetens skull bör gränsälvsöverenskommelsens bestämmelser om underställning i kapitel 3 artikel 13, vad gäller byggande i vatten, och kapitel 6 artikel 4, vad gäller vattenförorenande verksamhet, kompletteras med bestämmelser om att sådana verksamheter som enligt nationell lagstiftning skall tillåtlighetsprövas av regeringen skall underställas båda regeringarnas prövning.

³¹ Kapitel 3 artikel 13, kapitel 6 artikel 4.

5.1.3 Vattenförorenande verksamhet

Arbetet med miljöskyddslagen, som trädde i kraft år 1969, pågick parallellt med arbetet med gränsälvöverenskommelsen, som trädde i kraft år 1972. Gränsälvöverenskommelsens bestämmelser om skydd mot vattenförorening fick sin slutliga utformning först mot slutet av lagstiftningsarbetet och med miljöskyddslagen som förebild.³² Många av bestämmelserna i gränsälvöverenskommelsen överensstämmer i huvudsak med motsvarande bestämmelser i den svenska miljöskyddslagen, även om finsk lagstiftning beaktades vid utformningen av överenskommelsen. Finsk-svenska gränsälvskommitténs betänkande behandlar de ursprungligen föreslagna reglerna om vattenförorening, som hade den finska vattenlagen som förebild.³³ Ledning för tillämpningen av kapitel 6 i överenskommelsen får därför i huvudsak sökas i förarbetena till miljöskyddslagen.

Miljöskyddslagens bestämmelser har ändrats vid ett flertal tillfällen. Gränsälvöverenskommelsen är oförändrad sedan tillkomsten.

I detta avsnitt behandlar vi de bestämmelser som har införts i miljöskyddslagen sedan gränsälvöverenskommelsens tillkomst och andra skillnader mellan miljöskyddslagen och gränsälvöverenskommelsen som vi menar nu behöver uppmärksammas.

Lagtekniskt tillämpningsområde

Miljöskyddslagen är tillämplig på vad som i 1 § miljöskyddslagen betecknas miljöfarlig verksamhet. Även 3 § miljöskyddslagen där begreppet avloppsvatten definieras måste beaktas. Miljöskyddslagen gäller för utsläpp från eller användning av mark, byggnad eller anläggning som kan medföra vattenförorening. Redan risken för olägenheter skall beaktas vid bedömningen av miljöskyddslagens tillämplighet.

Miljöskyddslagens begrepp miljöfarlig verksamhet har en särskild innebörd eftersom med verksamhet menas något som är vidare än i vanligt språkbruk. Exempelvis en avfallsdeponi som har avslutats betraktas som miljöfarlig verksamhet till följd av att det är en markanvändning som innebär en risk för påverkan av omgivningen.

Ursprungligen omfattade miljöskyddslagens bestämmelser varken påverkan på mark eller på grundvatten. Genom en komplettering av lagen år

³² Prop. s. 42.

³³ Prop. s. 17.

1987 utvidgades tillämpningsområdet till att omfatta också mark- och grundvattenföroreningar.³⁴ Som motiv för införandet av regler om grundvatten, som är av intresse i vårt sammanhang, angavs i förarbetena att de generella skyddsföreskrifterna i vattenlagen inte var tillräckliga för de svåraste föroreningsproblemen och att det därför behövdes en individuell prövning av det slag som miljöskyddslagen ger möjlighet till.³⁵

Utsläpp av föroreningar till grundvatten i gränsälvområdet kan få effekter på gränsälvarna. De överväganden som gjordes i samband med utvidgningen av miljöskyddslagens tillämpningsområde är giltiga även för gränsälvområdet. Vi anser därför att bestämmelserna i gränsälvöverenskommelsen kapitel 6 bör göras tillämpliga på förorening av grundvatten.

För att anpassa gränsälvöverenskommelsens tillämpningsområde till miljöskyddslagen när det gäller vattenförorenande verksamhet föreslår vi att följande definition ersätter den nuvarande definitionen i gränsälvöverenskommelsen kapitel 6 artikel 1.

Med vattenförorenande verksamhet avses:

- Utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde.
- Användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som annars kan medföra förorening eller annan risk för störning av vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten.

Definitionen motsvarar beträffande vattenförorenande verksamhet miljöskyddslagens begrepp miljöfarlig verksamhet.

I bilaga C till gränsälvöverenskommelsen finns en förteckning över sådana verksamheter för vilka föreligger provnings- eller anmälningsskyldighet. Den motsvarar den som fanns i bilagan till den ursprungliga miljöskyddsförordningen, som har ändrats flera gånger.

En aktualisering bör ske av förteckningen i bilaga C till överenskommelsen så att den står i bättre överensstämmelse med förteckningen över de verksamheter som nu är provningspliktiga respektive anmälningsskyldiga enligt miljöskyddslagen.

Enligt bestämmelserna i kapitel 6 artikel 1 i gränsälvöverenskommelsen är det, i vidare mån än vad som är tillåtligt enligt överenskommelsen, förbjudet att släppa ut fast eller flytande avfall eller annat ämne som medför skada eller olägenhet för allmänt eller enskilt intresse. Enligt kapitel 6 artikel 3 och artikel 4 kan tillstånd lämnas till verksamhet som

³⁴ SFS 1987:397.

³⁵ Proposition (1986/87:135) om ändring i miljöskyddslagen s. 12 f. och s. 30 f.

gäller användning av mark, byggnad eller anläggning. Detta betyder att förorening som inte härrör från verksamhet som innebär användning av sådan egendom är helt förbjuden.³⁶ Enligt den svenska lagstiftningen kan sådan verksamhet prövas vad gäller dumpning enligt lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten och enligt dumpningskungörelsen (1971:1156) samt vad gäller förorening från fartyg enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Vi finner inte skäl att frångå den i förarbetena till gränsälvsöverenskommelsen gjorda bedömningen att förorening som kommer från annat än användning av mark, byggnad eller anläggning inte skall kunna tillåtas.

Tillåtlighetsregler

Planhinder

Enligt 4 § miljöskyddslagen skall en verksamhet lokaliseras så att ändamålet med verksamheten kan vinnas med minsta intrång och olägenhet Enligt 4 a § första stycket, som infördes i samband med den nya plan- och byggnadslagstiftningen år 1987, får tillstånd inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser; planhinder. Detta är i enlighet med avsikten med plan- och bygglagen att kommunen skall ha ett avgörande inflytande på bebyggelseutvecklingen i vid mening.³⁷

Bestämmelsen om planhinder saknar motsvarighet i gränsälvsöverenskommelsen. Enligt vår uppfattning måste det anses vara olämpligt att Gränsälvscommissionen kan lämna tillstånd till en verksamhet i strid mot markanvändningsplaner som en kommun har beslutat om. Även om Gränsälvscommissionen, vilket vi behandlar i *avsnitt 5.1.2*, enligt kapitel 6 artikel 2 gränsälvsöverenskommelsen skall beakta bland annat byggnadslagstiftningen, anser vi att det finns skäl att, på samma sätt som i miljöskyddslagen, i gränsälvsöverenskommelsen föra in en bestämmelse motsvarande bestämmelsen om planhinder i 4 a § miljöskyddslagen.

Skyddsåtgärder

Bestämmelserna i 5 § miljöskyddslagen om skyddsåtgärder och försiktighetsmått har sin motsvarighet i kapitel 6 artikel 6 i gränsälvsöverenskommelsen. I miljöskyddslagen har dock införts en regel om skyldighet att

³⁶ Prop. s. 34.

³⁷ Proposition (1985/86:90) om följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringssamverkan samt lagen om hushållning med naturresurser m.m. s. 92 och 123.

avhjälpa sådana olägenheter som en verksamhet förorsakar sedan den har upphört.

Motivet för denna bestämmelse var enligt propositionen att tolkningen av 5 § miljöskyddslagen hade vållat problem då vare sig lagen eller dess förarbeten behandlade vad som skulle gälla sedan en verksamhet hade upphört. Enligt departementschefen fanns det emellertid ingenting som fritog utövaren av en miljöfarlig verksamhet från att i samband med att driften upphör vidta de åtgärder som är rimliga för att minska framtida miljöskador. Departementschefen ansåg att det vore uppenbart orimligt om skyldigheten att avhjälpa skador upphörde en kort tid efter det att verksamheten vid en anläggning har upphört.³⁸

Av samma skäl anser vi att en skyldighet att avhjälpa olägenheter efter det att en verksamhet har upphört bör finnas också i gränsälvområdet. En bestämmelse härom bör föras in i gränsälvöverenskommelsen.

I det här sammanhanget bör uppmärksammas att rättsläget i Sverige är oklart beträffande verksamhet som har upphört innan bestämmelsen i miljöskyddslagen förtydligades. Regeringsrätten har i en dom år 1996 anfört att 5 § miljöskyddslagen i dess lydelse före den 1 juli 1989, då regeln infördes, inte kan tilläggas innebörden att en skyldighet att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att en miljöfarlig verksamhet har upphört. Enligt vad som framgår av propositionen om miljöbalk anser regeringen att de föreslagna reglerna om efterbehandling bör gälla även för äldre verksamheter och verksamheter där driften är nedlagd. Enligt regeringen var det också rättsläget före Regeringsrättens beslut år 1996.³⁹

Förbud mot viss verksamhet

Enligt 6 § miljöskyddslagen får en verksamhet inte utövas om ett stort antal människor skulle få sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller betydande förlust för naturvårdssynpunkt skulle uppkomma eller liknande intresse skulle skadas avsevärt. Regeringen kan dock lämna tillstånd om verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

Motsvarande bestämmelser för vattenförorenande verksamhet finns i gränsälvöverenskommelsen, kapitel 6 artikel 7, med undantag av att där inte ges någon möjlighet till regeringsprövning i särskilda fall. Det gäller dock inte om den vattenförorenande verksamheten samtidigt innebär byggande i vatten. Frågan skall då underställas båda regeringarnas

³⁸ Proposition (1987/88:85) om miljöpolitiken inför 1990-talet s. 215 och 218.

³⁹ Proposition (1997/98:45) om miljöbalk s. 600 f.

prövning, enligt kapitel 3 artikel 3 och artikel 13 andra stycket i gränsälvöverenskommelsen.

Enligt gränsälvöverenskommelsen råder sålunda ett absolut förbud mot vissa vattenförorenande verksamheter av särskilt ingripande beskaffenhet. Vi har övervägt om sådana verksamheter borde kunna prövas på samma villkor som beträffande byggande i vatten. Även om det förefaller logiskt att det skulle finnas en möjlighet för regeringarna att i gränsälvområdet, på motsvarande sätt som enligt miljöskyddslagen, i särskilda fall kunna tillåta en sådan vattenförorenande verksamhet har vi stannat för att inte föreslå några ändringar i detta avseende. Det gör vi mot bakgrund av det tydliga ställningstagande som gjordes i propositionen om gränsälvöverenskommelsen. Där anför:

Om olägenheten är av den beskaffenhet som anges i andra stycket (gränsälvöverenskommelsen kapitel 6 artikel 7), får verksamheten inte utövas. I motsats till miljöskyddslagen har i överenskommelsen detta förbud gjorts absolut (se 6 § andra stycket miljöskyddslagen . . .).⁴⁰

Sanktioner

I miljöskyddslagen har i 52–63 §§ förts in bestämmelser om miljöskyddsavgift. Avsikten med miljöskyddsavgiften är att den skall motsvara den ekonomiska fördel som ett företag har fått genom att bryta mot villkor eller en straffsanktionerad regel i miljöskyddslagen.

Enligt propositionen om en miljöbalk visar erfarenheterna att vare sig miljöskyddsavgiften eller andra förefintliga ekonomiska sanktioner fungerar tillfredsställande. I propositionen föreslås ett nytt system, miljöskaktionsavgift. Miljöskaktionsavgift skall utgå vid överträdelse av tillstånd och villkor. Det krävs inte att överträdelsen skall ha medfört någon ekonomisk fördel för företagaren. Miljöskaktionsavgift skall påföras om regeringen genom föreskrifter har fastställt ett belopp för det aktuella slaget av överträdelse.⁴¹

Vi bedömer det som orealistiskt att införa ett motsvarande eget sanktions-system för gränsälvområdet. Det är vidare tveksamt om ett nationellt sådant system skulle kunna tillämpas i den svenska delen av gränsälvområdet med stöd av kapitel 1 artikel 8 i gränsälvöverenskommelsen, med hänsyn till att påföljder vid brott mot överenskommelsen och mot villkor är reglerat i kapitel 9 artiklarna 10 och 11.

⁴⁰ Prop. s. 35.

⁴¹ Proposition (1997/98:45) om miljöbalk s. 531 f.

Prövningsförfarandet

Sökandens samrådsskyldighet

Bestämmelserna i 12 a § miljöskyddslagen, som tillkom år 1981, reglerar sökandens samrådsskyldighet. Sökanden skall, när en ansökan skall ges in, i skälig omfattning samråda med statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda. Gränsälvöverenskommelsen innehåller ingen sådan samrådsskyldighet utan anger i kapitel 8 artikel 2 bara att ". . . om det tillämnade företaget är av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet, skall anges i vad mån vid planläggningen av företaget samråd ägt rum med myndigheter och sammanslutningar som beröres av företaget."

Ett krav om att samråd i skälig omfattning skall ske med samtliga berörda bör finnas också i gränsälvöverenskommelsen.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Miljöskyddslagen 13 § behandlar vad en ansökan skall innehålla. Motsvarande bestämmelser finns i kapitel 8 artikel 2 i gränsälvöverenskommelsen. I gränsälvöverenskommelsen finns dock inte de krav som har tillkommit i miljöskyddslagen om miljökonsekvensbeskrivningar och om förslag till skyddsåtgärder m.m. Enligt ett EG-direktiv är medlemsstaterna skyldiga att i sin lagstiftning införa krav på miljökonsekvensbeskrivning av vissa projekt (se *avsnitt 5.2.1*).

Krav på sökanden att upprätta miljökonsekvensbeskrivning och att föreslå skyddsåtgärder bör finnas också i gränsälvöverenskommelsen.

Sökandens utredningsskyldighet

Miljöskyddslagen 13 a §, som tillkom år 1991, saknar motsvarighet i överenskommelsen. Bestämmelsen behandlar skyldigheten för en tillståndshavare att ge in den utredning om en verksamhet som behövs för att en tillståndsmyndighet skall kunna bedöma om man skall meddela förbud mot fortsatt verksamhet eller ändra eller upphäva villkor för verksamheten. Syftet med bestämmelsen är att myndigheterna inte skall behöva göra betungande undersökningar som på ett enklare och mera kostnadseffektivt sätt kan göras av tillståndshavaren.

En motsvarighet till 13 a § miljöskyddslagen bör införas i överenskommelsen. Det är särskilt angeläget med tanke på de små resurser som Gränsälvscommissionen har för tillsynsverksamhet. (Tillsynsfrågor behandlas i *avsnitt 5.6*.)

Provisoriska villkor

Enligt 21 § miljöskyddslagen, som funnits sedan miljöskyddslagens tillkomst, får meddelas provisoriska villkor till dess att man fått erfarenhet av företagets verkningar. I gränsälvöverenskommelsen infördes ingen sådan möjlighet, vilket inte motiveras i förarbetena.

Vi finner inga skäl att i gränsälvöverenskommelsen inte ha en motsvarande regel om att Gränsälvskommisionen får meddela provisoriska villkor i fall där det är svårt att förutse verkningarna av en verksamhet.

Omprövning

Bestämmelserna i miljöskyddslagen 23–25 och 29 a §§ innehåller regler om möjligheterna att återkalla tillstånd och att ompröva meddelade villkor. Motsvarande bestämmelser finns i delar i gränsälvöverenskommelsen kapitel 6 artikel 11.

Artikel 11 första stycket reglerar förutsättningarna för återkallelse av tillstånd och förbud mot fortsatt verksamhet vid allvarliga villkorsbrott. Detta motsvarar 23 § miljöskyddslagen i dess ursprungliga lydelse. Numera kan tillstånd enligt miljöskyddslagen även återkallas om sökanden vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter, om villkor åsidosätts i betydande mån eller om olägenheter av väsentlig betydelse uppkommit vilka inte förutsågs när tillståndet lämnades.

Artikel 11 andra stycket reglerar förutsättningarna för omprövning av villkor. Det kan ske efter tio år eller om förhållandena dessförinnan ändrats väsentligt. Detta motsvarar 24 § miljöskyddslagen i dess ursprungliga lydelse. I dag anges i miljöskyddslagen ytterligare situationer då omprövning av villkor får ske.

Enligt 29 a § andra stycket miljöskyddslagen får vidare villkor omprövas, även om tio år inte har förflutit, i samband med att andra villkor meddelas när tio år har förflutit eller den kortare tid som föreskrivs till följd av EU-medlemskapet. Som motiv för detta angavs att myndigheterna skulle kunna göra en samlad översyn av alla villkor.⁴²

Motsvarande regler om återkallelse och omprövning som de som nu finns i miljöskyddslagen bör införas i gränsälvöverenskommelsen.

⁴² Proposition (1987/88:85) om miljöpolitiken inför 1990-talet s. 270.

5.1.4 Byggande i vatten

En utgångspunkt för Finsk–svenska gränsälvskommitténs arbete var att den vattenrättsliga regleringen i gränsälvsområdet borde knyta an till lagstiftningen i de båda länderna. I Sverige gällde 1918 års vattenlag, vilken dock på flera punkter hade kompletterats. Eftersom lagstiftningen i Sverige och Finland bedömdes vara likartad ansåg kommittén att en sammanjämkning av reglerna inte skulle medföra några svårigheter.⁴³

Den nu gällande svenska vattenlagen, som trädde i kraft den 1 januari 1984, bygger till stor del på principerna i den gamla lagen. Den nya lagen medförde dock en del viktiga förändringar. Bland annat ersattes de detaljerade tillståndsreglerna med generella bestämmelser, som är anpassade för bedömningar med hänsyn till allmänna planeringssynpunkter och samhällsekonomiska synpunkter. Vidare utvidgades förutsättningarna för omprövning av tillstånd.

Förfarandereglerna i vattenlagen är betydligt mer omfattande än i gränsälvsöverenskommelsen. I stor utsträckning skall därför de nationella bestämmelserna tillämpas med stöd av kapitel 1 artikel 8 i gränsälvsöverenskommelsen. Som vi pekar på i *avsnitt 5.1.2* behöver dock vid en översyn av gränsälvsöverenskommelsen tydligare anges när den nationella lagstiftningen är tillämplig.

I det följande redovisar vi några skillnader i förhållande till den svenska vattenlagstiftningen som bör uppmärksammas vid en översyn av gränsälvsöverenskommelsen.

Lagtekniskt tillämpningsområde

Gränsälvsöverenskommelsens och vattenlagens tillämpningsområden sammanfaller till övervägande del.⁴⁴ Gränsälvsöverenskommelsen omfattar dock inte verksamhet som inte utförs inom vattenområde och avser bortledning av grundvatten och utförande av anläggningar för detta och inte heller avvattning av mark.

En skillnad är också att gränsälvsöverenskommelsen reglerar uppförandet av broar över vattenområde och framdragande av ledning eller annan

⁴³ NU 1968:16 s 104.

⁴⁴ Gränsälvsöverenskommelsen kapitel 3 artikel 1. Vattenlagen kapitel 1 § 3.

anläggning under vatten. Dessa frågor faller inte under vattenlagens tillämpningsområde.

Naturresurslagens hushållningsbestämmelser

Enligt vattenlagen kapitel 3 § 1 skall naturresurslagen tillämpas vid tillståndsprovning av ett vattenföretag. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i gränsälvsöverenskommelsen.

Den för gränsälvsområdet viktigaste bestämmelsen i naturresurslagen, som tillkom år 1987, är bestämmelsen om att vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål inte får utföras i Torneälven, som benämns som nationalälv, med tillhörande vattenområden. Vattenföretag som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan kan dock tillåtas. Enligt den finska forsskyddslagen gäller förbud mot byggande av nytt kraftverk i Torne älvs och Muonio älvs biflöden, men inte i huvudflödena.⁴⁵

Även om Gränsälvscommissionen är skyldig att underställa företag av betydande allmänt intresse de båda regeringarnas provning och regeringen alltid kan förbehålla sig provningen (kapitel 3 artikel 13) menar vi att den vikt som i Sverige har fästs vid att bevara Torneälvens orörda karaktär, bland annat genom förbudet mot att utföra vattenföretag, motiverar att en motsvarande förbudsbestämmelse som den i naturresurslagen införs i gränsälvsöverenskommelsen.

Vad gäller övriga hushållningsbestämmelser i naturresurslagen blir de, genom gränsälvsöverenskommelsen kapitel 6 artikel 2, tillämpliga på vattenföretag som samtidigt medför vattenförorening. (Se *avsnitt 5.1.2.*) Vi bedömer att någon ändring inte behöver göras för att täcka in sådana eventuella vattenföretag som inte skulle medföra vattenförorening.

Tillåtlighetsregler

Tillåtlighetsreglerna i vattenlagen och gränsälvsöverenskommelsen överensstämmer i huvudsak. En skillnad är emellertid att enligt vattenlagen kapitel 3 § 2 får ett vattenföretag i princip inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser eller mot syftet med vissa särskilda bestämmelser för bebyggande eller annan användning av mark eller vattenområde. Någon motsvarighet finns inte i gränsälvsöverenskommelsen.

⁴⁵ Forsskyddslagen nr 35 1987.

Av samma skäl som vi i *avsnitt 5.1.3* redovisar beträffande vattenförorenande verksamhet bör i kapitel 3 i gränsälvöverenskommelsen föras in en bestämmelse motsvarande bestämmelsen i vattenlagen.

Tillståndsplikt

Enligt gränsälvöverenskommelsen kapitel 3 artikel 13, 1 stycket, krävs tillstånd för byggande i vatten om detta inte är av ringa omfattning och det är uppenbart att något intresse inte påverkas menligt. Bestämmelsen motsvaras väsentligen av tillstandsreglerna i kapitel 4 i vattenlagen. En skillnad är att vattenlagen innehåller särskilda bestämmelser om att vissa brådskande arbeten får utföras utan tillstånd, om det krävs för att förebygga skada eller avvärja fara.

En motsvarande bestämmelse om att tillstånd inte krävs av kommissionen om byggandet sker för att i brådskande fall förebygga skada eller avvärja fara bör av självklara skäl införas i överenskommelsen.

I vattenlagen kapitel 4 § 3 finns sedan år 1991 en regel om undantag från tillståndsplikten för vattenföretag för att utföra rensning, för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt tidigare läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp. Om fisket kan skadas skall, innan de planerade arbetena påbörjas, anmälan om arbetena göras till länsstyrelsen.

Motsvarande bestämmelser, förutom anmälningsskyldigheten till länsstyrelsen, finns i överenskommelsens kapitel 3 artikel 21. Dock finns en skillnad genom att överenskommelsen undantar återställanden som sker inom tre år från tillståndsplikten. Med hänsyn till såväl allmänna som enskilda intressen bör i gränsälvöverenskommelsen, på samma sätt som i vattenlagen, föras in en generell tillståndsplikt för återställningsarbeten, med undantag för sådana återställanden som sker direkt.

Miljökonsekvensbeskrivning

I vattenlagen kapitel 13 § 19, som reglerar vad en ansökan skall innehålla, finns krav på miljökonsekvensbeskrivning. Något sådant krav finns inte i gränsälvöverenskommelsen.

Liksom vi i föreslår i *avsnitt 5.1.3* om vattenförorenande verksamhet bör i gränsälvöverenskommelsen införas krav på miljökonsekvensbeskrivning för byggande i vatten.

Omprövning

Med stöd av bestämmelser i vattenlagen kapitel 15 kan ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor eller förklaras förverkat.

Enligt 3 § får Vattendomstolen företa omprövning av villkoren för ett tillstånd för att tillgodose allmänna intressen. Omprövningen får dock inte ske förrän efter utgången av den tid som har meddelats av domstolen, minst tio och högst trettio år. Före utgången av den bestämda tiden får omprövning ske för att förbättra en vattenanläggnings säkerhet eller för att tillgodose sådana allmänna intressen som berörs av väsentliga ändringar i vattenförhållandena.

I gränsälvsöverenskommelsen, kapitel 3 artikel 18, finns en bestämmelse om att tillstånd till byggande i vatten kan omprövas på ansökan av vederbörande myndighet i endera landet eller företagets ägare, såvitt angår de villkor som bör gälla med hänsyn till allmänna intressen. Ansökan kan normalt göras först under fyrtionde året efter det kalenderår då tillståndet meddelades och därefter vart fyrtionde år.

Vattenlagens och överenskommelsens regler motsvarar i detta avseende i huvudsak varandra. En skillnad är att tiden för när omprövning av villkoren tidigast kan ske är längre enligt gränsälvsöverenskommelsen.

I gränsälvsöverenskommelsen saknas också en motsvarighet till vattenlagen kapitel 15 § 5, 1 stycket, om att ett tillstånd förfaller om tillståndshavaren åsidosätter villkoren i tillståndet. Denna bestämmelse kan inte anses vara täckt av överenskommelsens regel i kapitel 3 artikel 18, som behandlar omprövning av villkor på ansökan av myndighet eller tillståndshavaren. En regel bör införas i överenskommelsen om att tillståndet förfaller om tillståndshavaren åsidosätter villkoren och avvikelsen är betydande.

Skyddsåtgärder

I vattenlagen finns flera bestämmelser till skydd för såväl enskilda som allmänna intressen. Enligt vattenlagen kapitel 17 är den som äger en vattenanläggning skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Vattenföretag som inverkar på vattenförhållandena skall drivas så att de inte i onödan skadar allmänna eller enskilda intressen. Vidare är den som är skyldig att underhålla en dammanläggning för vattenreglering skyldig att ersätta skada som orsakas av att anläggningen inte ger avsett skydd mot utströmmande vatten (dammhaveri). Denna

ersättningskyldighet gäller även om varken den underhållsskyldige eller någon som han svarar för är vållande till skadan.

I överenskommelsens kapitel 3 artikel 20 anges att ägaren av ett företag för byggande i vatten är pliktig att underhålla de anläggningar som hör till företaget så att fara för allmän eller enskild rätt förebyggs. I överenskommelsen saknas i övrigt motsvarigheter till bestämmelserna i vattenlagen.

Genom att vattenlagens bestämmelse om hur ett vattenföretag skall drivas med hänsyn till olika intressen inte är reglerad i överenskommelsen skall bestämmelsen tillämpas för företag i Sverige med stöd av kapitel 1 artikel 8 i gränsälvöverenskommelsen. Detsamma kan sägas om vattenlagens bestämmelser om strikt ersättningsansvar vid dammhaveri. För att med säkerhet garantera att bestämmelserna skall gälla i hela gränsälvområdet behöver de införas i gränsälvöverenskommelsen.

5.1.5 Miljöbalken

Regeringen beslöt i december 1997 om att till riksdagen överlämna en proposition (1997/98:45) om en miljöbalk. Avsikten är att huvuddelen av den nya lagstiftningen skall träda i kraft den 1 januari 1999.

I miljöbalken sammanförs bestämmelserna i centrala miljö- och resurslagar som miljöskyddslagen, naturvårdslagen, naturresurslagen, vattenlagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen och hälsoskyddslagen samt åtta andra lagar. I balken anges rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler som skall gälla för all verksamhet och alla åtgärder.

En nyhet i förhållande till gällande rätt är att regeringen får föreskriva om miljökvalitetsnormer för geografiska områden. Miljökvalitetsnormer är föreskrifter om lägsta godtagbara miljökvalitet i fråga om mark, vatten, luft eller naturen i övrigt. De skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer, som människor kan utsättas för eller miljön eller naturen belastas med utan fara. Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas skall ett åtgärdsprogram upprättas. Ett åtgärdsprogram får omfatta verksamhet som påverkar miljökvaliteten i berört hänseende och skall ange vilka åtgärder som skall vidtas och vilka myndigheter som skall se till att åtgärderna genomförs.

Ett område kan av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller annars inte uppfyller en miljökvalitetsnorm.

Skyddsinstitutet miljöskyddsområde kommer sålunda att utgöra ett komplement till miljö kvalitetsnormerna.⁴⁶

Regionala miljödomstolar skall inrättas och ersätta Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattendomstolarna. De regionala miljödomstolarna skall handlägga frågor om mer omfattande miljöfarlig verksamhet, medan länsstyrelserna skall pröva verksamheter som orsakar mindre miljöpåverkan. En Miljööverdomstol skall inrättas och knytas till Svea hovrätt. Högsta domstolen skall vara slutinstans i vissa mål.

Miljöbalken och gränsöversöverenskommelsen

Som framgår av redovisningen i *avsnitt 5.1.3* är redan miljöskyddslagen tillämplig på flera frågor än gränsöversöverenskommelsen. Förorening av vatten, på vilket gränsöversöverenskommelsen är tillämplig, bedöms enligt miljöskyddslagen i ett sammanhang tillsammans med luftföroreningar, buller, skakningar och andra immissioner. I och med att miljöskyddslagen i miljöbalken sammansmälts med en rad andra lagar kommer de frågor som aktualiseras vid en prövning av en förorenande verksamhet att öka betydligt, bland annat skall frågor om kemikalieanvändning och om resurshushållning prövas utifrån miljöbalkens aktsamhetsregler och kunna omfattas av villkor.

Utöver vad som i dag tillämpas i fråga om försiktighetsprincipen, principen om bästa möjliga teknik, lokaliseringsprincipen och kravet på att vidta behövliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått, skall enligt miljöbalken även produktvalsprincipen (substitutionsprincipen) uppmärksammas vid prövningen. Andra hänsynsregler som införs är kretsloppsprincipen och principen om hushållning med råvaror och energi. Vidare skall, till skillnad från i dag då kemikalieanvändningen i princip prövas endast i den mån den har betydelse för utsläpp till omgivningen, kemikalieanvändningen prövas även med hänsyn till varornas miljöpåverkan i användnings- och avfallsledet.

Olika miljöaspekter kan stå i strid mot varandra. För att uppnå det totalt sett bästa resultatet behöver avvägningar göras i det enskilda fallet. Det är självfallet så att en integrerad prövning, som miljöbalken syftar till, är svårare om frågor om skydd mot vattenföroreningar prövas i en särskild ordning, som enligt gränsöversöverenskommelsen.

Miljöbalkens integrerade prövning är linje med EG:s förslag till det s.k. IPPC-direktivet, som vi redovisar i *avsnitt 5.2.1*. Enligt detta skall för större anläggningar ske en samordnad prövning av utsläppen till luft,

⁴⁶ Proposition (1997/98:45) om miljöbalk s. 318–319.

vatten och mark. Att hos Gränsälvscommissionen bygga upp den kompetens som krävs för en på detta sätt samordnad provning ter sig enligt vår uppfattning inte realistiskt.

I förslaget till miljöbalk finns en bestämmelse motsvarande 2 § miljöskyddslagen som anger att i fråga om viss miljöfarlig verksamhet och viss vattenverksamhet gäller särskilda bestämmelser enligt gränsälvsöverenskommelsen (1 kap. 4 §). Det konstateras i specialmotiveringen att en verksamhet som ger upphov till föroreningar av skilda slag, t.ex. förorening av både vatten och luft, därmed måste provas enligt såväl gränsälvsöverenskommelsen som miljöbalken.

För att provningen av vattenfrågor av Gränsälvscommissionen skall vara integrerad med provningen av andra utsläpp krävs ett samordnat förfarande med andra myndigheter/domstolar. Att på detta sätt samordna Gränsälvscommissionens arbete med den nationella provningen i såväl Sverige som Finland torde innebära en rad praktiska problem. Det är dock angeläget att en samordning sker.

Specifika frågor i förhållande till miljöskyddslagen

Förslaget till miljöbalk innebär skärpningar av en rad bestämmelser i förhållande till miljöskyddslagen. Om dessa nya bestämmelser antas av riksdagen bör de beaktas vid en översyn av gränsälvsöverenskommelsen.

I balken finns skärpta och utökade krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Bestämmelser införs om att tillstånd inte får beviljas och att ett tillstånd och villkor för ett tillstånd får omprövas för verksamheter som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Möjlighet ges att göra det tillståndspliktigt att driva en verksamhet. I dag gäller tillståndsplikten anläggandet och ändring av en verksamhet.

Generella föreskrifter kan ersätta den individuella provningen för mindre anläggningar inom vissa branscher, vad gäller enklare krav på skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått.

Strängare regler införs för efterbehandling av förorenade områden. Möjligheterna att återkalla tillstånd och ompröva villkor vidgas. Omprovning skall bland annat kunna ske av en verksamhet som har utsläpp till ett vattenområde, som har fredats från nya avloppsutsläpp.

Bland andra nyheter som införs bör här nämnas möjlighet att utfärda gemensamma villkor för flera verksamheter och att om en ändring av en verksamhet är tillståndspliktig bör det ske en samlad provning av hela verksamheten.

5.1.6 Fiske

Bestämmelserna om fiske i gränsälvsöverenskommelsen utgår från den svenska och finska lagstiftning som gällde när gränsälvsöverenskommelsen kom till. I Sverige gällde 1950 års fiskerättslag och 1954 års fiskeristadga. Fiskelagstiftningen har därefter ändrats vid flera tillfällen. Den nu gällande fiskelagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1994. Vidare är nu EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken överordnade den svenska lagstiftningen, vilket också gäller för den finska.

Bestämmelserna om fiske i gränsälvsöverenskommelsen och i den till överenskommelsen hörande stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde motsvaras av fiskelagen (1993:787), förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen samt föreskrifter i Fiskeriverkets författningssamling (FIFS). Fiskereglerna i gränsälvsöverenskommelsen kapitel 5 är i huvudsak grundläggande bestämmelser, medan huvudparten av bestämmelserna finns i fiskestadgan.

Gränsälvsöverenskommelsen har inte ändrats. Efter överenskommelser mellan Sverige och Finland har stadgan ändrats vid två tillfällen, år 1979 och år 1987.⁴⁷

Mot bakgrund av en översiktlig jämförelse med den svenska fiskelagstiftningen pekar vi i det följande på frågor som bör uppmärksammas särskilt vid en översyn av gränsälvsöverenskommelsen.

Översyn av fiskereglerna

Fiskebestämmelserna i gränsälvsöverenskommelsen, inklusive fiskestadgan, innehåller med den svenska fiskelagstiftningen i huvuddrag jämförbara fiskeregler. De avvikelser som finns kan härledas till influenser från den finska lagstiftningen och till de förändringar som har skett i den svenska fiskelagstiftningen.

Vissa av fiskebestämmelserna i gränsälvsöverenskommelsen behöver bättre anpassas såväl till nationella som internationella föreskrifter. En allmän översyn bör därför göras av fiskebestämmelserna i gränsälvsöverenskommelsen och den särskilda fiskestadgan.

En översyn av fiskebestämmelserna är särskilt angelägen vad beträffar regleringen av lax- och öringfisket. I denna fråga föreslog Gränsälvskommissionen år 1994 en revidering av fiskestadgan. Flera av de föreslagna ändringarna grundade sig på de tidsbegränsade beslut som kommissionen

⁴⁷ Gränsälvsöverenskommelsen och fiskestadgan återges i bilaga 2.

under årens lopp hade tagit med stöd av fiskestadgan (20 och 22 §§). Dessutom förordade kommissionen att fiskeregleringen inom Torne älvs fiskeområde så långt möjligt borde ansluta till de nationella regleringarna i Finland och Sverige

Förutsättningar att ändra föreskrifterna

Som framgår av de ändringar av fiskestadgan som regeringen gjorde åren 1979 och 1987 har förutsatts att föreskrifter kunde meddelas utan särskilt beslut av riksdagen. Vid införlivandet av gränsälvsöverenskommelsen i svensk rätt infördes dock inte något särskilt bemyndigande för regeringen att fortsättningsvis utfärda föreskrifter. Som vi redovisar i *avsnitt 2.1* fann Högsta domstolen i en dom år 1996 att den överlåtelse av föreskriftsrätt till Gränsälvscommissionen som regeringen hade gjort genom ändringen år 1987 stred mot regeringsformen.

Föreskrifter för fiskevården behöver fortlöpande ändras och kompletteras. Dels för att möta krav till följd av varierande biologiska förutsättningar för fiskbestånden, dels för att uppfylla internationella överenskommelser. Det är angeläget att reglera förutsättningarna för hur sådana ändringar av föreskrifterna bör ske.

Efter Högsta domstolens dom har, genom lagen (1997:201) om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde, regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer getts rätt att meddela sådana föreskrifter om fisket som behövs för att uppfylla gränsälvsöverenskommelsen. Med stöd av bemyndigandet har regeringen utfärdat en förordning med de fiskebestämmelser som har överenskommit med Finland.⁴⁸ Regeringen lämnade inte annat bemyndigande till Gränsälvscommissionen än att handlägga ärenden om dispensgivning från föreskrifterna.

Behov av ändrade föreskrifter, som är av större betydelse, kan förutsättas röra huvudsakligen vården av laxbeståndet. Sådana åtgärder är till stor del relaterade till vad som sker beträffande laxen i andra vattenområden. Därvid måste särskilt internationella överenskommelser beaktas. Vi anser det inte vara ändamålsenligt att föreskriftsrätt i sådana frågor av övergripande nationell eller internationell natur ligger hos en organisation av regional karaktär.

Vid en revidering av gränsälvsöverenskommelsen bör återstående normgivningsrätt hos Gränsälvscommissionen tas bort. Sådan rätt finns vad

⁴⁸ Förordningen (FIFS 1997:12) om fisket i Torne älvs fiskeområde. Återges i bilaga 3.

avser bestämmelser om fasta fiskeredskap (kapitel 5 artikel 2) och upplåtande av fiskerätt genom fiskekort (kapitel 5 artikel 7).

Fiskereglernas systematik

Gränsälvsöverenskommelsen och till den hörande fiskestadgan innehåller sådana gemensamma fiskeregler som Sverige och Finland är överens om att upprätthålla i gränsälvsområdet. Hur dessa regler, liksom regler enligt andra internationella överenskommelser, införlivas i lagstiftningen är en nationell fråga som beror av fördelningen av normgivningsrätten och författningsstrukturen i respektive land. Denna lagtekniska fråga är inte något som skall regleras i gränsälvsöverenskommelsen.

De bestämmelser av permanent natur som nu finns i fiskestadgan bör sammanföras med de grundläggande föreskrifterna i överenskommelsens kapitel 5; detta inkluderar bestämmelser om tillsyn, straff och rättsverkan. Exempel på sådana bestämmelser är de permanenta fiskeförbud som finns i 5–9 §§ fiskestadgan. De redskapsdefinitioner som finns i 2 § fiskestadgan, och som gör det möjligt att särreglera användningen av olika redskap, bör också finnas bland de grundläggande bestämmelserna i överenskommelsen. Det gäller också avgränsningen i 1 § fiskestadgan av den del av gränsälvsområdet där fiskereglerna gäller.

Vid en översyn av gränsälvsöverenskommelsen bör också övervägas möjligheterna att ta bort sådana bestämmelser som har fått en motsvarande, stabil lösning i den nationella fiskelagstiftningen. Exempel på detta är föreskrifter som grundas på andra för Sverige och Finland gemensamma internationella överenskommelser.

Ändringar av vissa bestämmelser

Geografiskt tillämpningsområde

Det område inom vilket gränsälvsöverenskommelsens bestämmelser om fiske gäller, Torne älvs fiskeområde, omfattar inte gränsälvarnas tillflöden/biflöden. Vi menar att fiskebestämmelserna bör gälla gränsälvarnas hela vattenområde. Det främsta skälet härtill är att i fråga om tillstånd till fiskodling och utsättning av fisk i biflödena uppnå en god samordning i synen på dessa frågor och i kontrollen av de risker som finns i form av spridning till andra delar av vattensystemet av olämpliga arter och av sjukdomar.

Gränsälvscommissionen, och även andra, har framfört att fisket i vattenområdena utanför Torne älvs mynning kring Seskarö och vattnen väster därom, som ligger inom Torne älvs fiskeområde, är mer att hänföra

till Kalix älv än till Torne älv och att dessa vattenområden därför inte borde omfattas av gränsälvsöverenskommelsen. Vi menar dock att den nuvarande avgränsningen i denna del är den mest lämpliga från fiskeribiologiska utgångspunkter och därför bör gälla även framgent.

Gränsen för fiskeområdet bör ses över med hänsyn till baslinjerna.⁴⁹ I vissa delar når gränsen för Torne älvs fiskeområde inte ut till baslinjerna, utanför vilka EG:s fiskeregleringar gäller. Det finns därför mindre områden där varken gränsälvsöverenskommelsens eller EG:s fiskebestämmelser är tillämpliga. Dock gäller i områdena allmänna nationella regler om fisket.

Utplantering och odling av fisk

Enligt 21 § fiskestadgan får utplantering och odling av fisk inte bedrivas utan tillstånd av Gränsälvscommissionen.

Fiskeriverket har meddelat föreskrifter (FIFS 1993:29) om odling, utplantering och flyttning av fisk. I föreskrifterna finns krav som hänför sig till att EG:s habitatdirektiv och konventionen om biologisk mångfald innebär en mer strikt syn på verksamheten med odling och utplantering av fisk.

I gränsälvsöverenskommelsen bör införas motsvarande krav på Gränsälvscommissionens handläggning av frågor om odling och utsättning av fisk.

5.2 Gränsälvsöverenskommelsen i förhållande till internationella överenskommelser

I det följande redovisas för gränsälvsöverenskommelsen relevanta internationella åtaganden och hur gränsälvsöverenskommelsen förhåller sig till dessa. Redovisningen är koncentrerad till sådana frågor som kan ha betydelse för gränsöverskridande förhållanden i gränsälvsområdet.

5.2.1 EG-rätten

Romfördraget och EG:s övriga s.k. primärrätt har inkorporerats i svensk rätt genom lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Gränsälvsöverenskommelsen har inkorporerats

⁴⁹ Se not på s. 27.

genom lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsoverenskommelsen mellan Sverige och Finland. Såväl hela EG-rätten som gränsälvsoverenskommelsen gäller således som lag i Sverige.

Gränsälvsoverenskommelsen och EG:s primärrätt

En grundläggande fråga är i vad mån gränsälvsoverenskommelsen folkrättsligt har ersatts av det fördrag⁵⁰ genom vilket Sverige och Finland har förbundit sig att tillämpa EG-rätten. Fördraget innebär i vissa frågor en annorlunda materiell reglering än vad som följer av gränsälvsoverenskommelsen.

I artikel 234 i Romfördraget behandlas verkan av överenskommelser som före EU-medlemskapet ingåtts mellan en nuvarande medlemsstat och ett redje land. I artikeln sägs att de rättigheter och förpliktelser som följer av sådana överenskommelser inte berörs av bestämmelserna i Romfördraget. I samma artikel anges dock att i den mån dessa överenskommelser inte är förenliga med Romfördraget, skall den berörda medlemsstaten vidta alla lämpliga åtgärder för att undanröja det som befunnits vara oförenligt med fördraget. Det är närliggande att tolka artikel 234 så att Sverige och Finland, som båda har blivit EU-medlemmar efter det att Romfördraget ingicks, i vart fall är skyldiga att ändra gränsälvsoverenskommelsen i den mån den i en viss fråga strider mot Romfördraget. Vi har dock vare sig i Romfördraget eller till följd av andra av EG:s/EU:s rättsakter eller folkrätten i övrigt funnit att gränsälvsoverenskommelsen till någon del automatiskt skulle kunna anses vara ersatt av EG-rätten. Att EG-rätten skall ha företräde framför nationell rätt framgår däremot av flera rättsfall där EG-domstolen har utvecklat en doktrin om företrädesrätt.

Gränsälvskommisionen har inte getts någon skyldighet att i gränsälvsområdet beakta vad som följer av EG-rätten, liksom inte heller av vad som följer av andra internationella åtaganden. I den mån gränsälvsoverenskommelsen inte har några särskilda bestämmelser skall dock den rätt som gäller nationellt tillämpas, vilket inkluderar EG-rätten. Det följer av bestämmelsen i gränsälvsoverenskommelsen kapitel 1 artikel 8.

Av artikel 5 i Romfördraget framgår att medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördraget eller av åtgärder som har vidtagits av gemenskapens institutioner. Enligt artikel 189 är EG:s förordningar bindande och direkt

⁵⁰ Fördraget den 24 juni 1994 om Kungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Kungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

tillämpliga inom medlemsstaterna och vidare är medlemsstaterna skyldiga att uppnå det resultat som föreskrivs i ett EG-direktiv. Dessa artiklar innebär enligt vår uppfattning att EG-rätten skall gälla fullt ut i gränsälvsområdet.

Av det nu sagda framgår att Gränsälvsöverenskommelsen måste anpassas till EG-rätten i de delar den kan innebära en annan reglering än EG-rätten. Vi föreslår att det i överenskommelsen skrivs in generella bestämmelser om att Gränsälvskommissionen skall tillämpa såväl EG:s förordningar som EG:s direktiv så som de kommit till uttryck i svensk och finsk lagstiftning.

Gränsälvsöverenskommelsen och EG:s förordningar på fiskeområdet

För de verksamheter som regleras i gränsälvsöverenskommelsen finns EG-förordningar inom fiskeområdet. Förordningen om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk, den s.k. grundförordningen, är det regelverk i vilket grunderna för den gemensamma fiskeripolitiken anges.⁵¹ Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar bland annat i princip allt nyttjande av levande resurser i vattnen och inom vattenbruket. I vårt sammanhang är det dock viktigt att notera att EG direkt reglerar endast yrkesmässiga verksamheter i marina vatten. Fritidsfiske och insjövatten regleras sålunda inte. Medlemsstaterna skall dock se till att bevarandet och förvaltningen av de resurser som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken inte äventyras.

Som framgår av det tidigare sagda behöver bestämmelserna i gränsälvsöverenskommelsen och den särskilda fiskestadgan för Torne älvs fiskeområde koordineras med EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Gränsälvsöverenskommelsen och EG:s direktiv på miljöområdet

För de frågor som regleras i gränsälvsöverenskommelsen finns ett antal miljödirektiv. De är s.k. minimidirektiv, vilket innebär att de skyddsregler som föreskrivs måste följas, men att det inte finns något som hindrar medlemsstaterna från att ha bestämmelser om strängare skyddsåtgärder.⁵²

I det följande görs en översiktlig jämförelse mellan de miljödirektiv som har relevans för gränsälvsområdet och bestämmelserna i gränsälvsöverenskommelsen.

⁵¹ Förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992.

⁵² Romfördraget artikel 130 t.

Direktivet om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen

Ramdirektivet (76/464/EEG) om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö med därtill hörande ämnesdirektiv föreskriver bland annat att det krävs tillstånd för utsläpp av vissa farliga ämnen i vattenmiljön, att i tillståndet skall fastställas utsläppsnormer för dessa utsläpp och att tillståndet skall omprövas minst vart fjärde år. Utsläppsnormerna skall ange den högsta tillåtna koncentrationen av ett ämne i ett utsläpp och den största tillåtna mängden av ett ämne i ett utsläpp under en eller flera tidsperioder. Om utsläppsnormerna inte uppfylls, skall myndigheterna vidta alla de åtgärder som krävs för att säkerställa att villkoren i tillståndet uppfylls eller, om så är nödvändigt, förbjuda utsläppet. Ministerrådet har eller skall i särskilda ämnesdirektiv fastställa de gränsvärden som inte får överskridas. Berörd myndighet skall upprätta en förteckning över de utsläpp som skall förbjudas enligt direktivet.

I gränsöverskridningsöverenskommelsen anges i en bilaga de verksamheter som är prövnings- och anmälningspliktiga. Denna uppräkningslista uppfyller inte direktivets krav på tillståndsplikt för utsläpp av vissa farliga ämnen. I överenskommelsens kapitel 6 artikel 11 regleras möjligheterna till omprövning av tillståndsvillkor. Dessa bestämmelser medger inte den omprövning minst vart fjärde år som föreskrivs i direktivet.

Direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa projekt

Enligt direktivet (85/337/EEG) om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt skall inverkan på miljön beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser. Staterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges.

I prövningsprocessen enligt gränsöverskridningsöverenskommelsen finns ingen motsvarande skyldighet. Bestämmelsen i överenskommelsens kapitel 1 artikel 8 om att nationell rätt skall tillämpas när gränsöverskridningsöverenskommelsen inte har särskilda bestämmelser innebär dock att Gränsöverskridningskommittionen skall kräva in miljökonsekvensbedömningar i enlighet med vad som föreskrivs i nationell lagstiftning, bland annat i miljöskyddslagen.

Direktivet om rening av avloppsvatten

I direktivet (91/271/EEG) om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse framhålls att förorening som beror på otillräcklig rening av avloppsvatten ofta påverkar vattenmiljön i andra medlemsstater. Direktivet innehåller

krav på att avloppsvatten från tätbebyggelse leds in i ledningsnät och att det före utsläpp skall undergå viss rening. Med tätort menas, ett område där befolkningen eller de ekonomiska aktiviteterna är så koncentrerade att spillvatten från tätbebyggelse kan insamlas och ledas till ett avloppsreningsverk eller ett slutligt utsläppsställe. I direktivet sägs också att medlemsstaterna skall organisera det samarbete som behövs för att identifiera utsläppen och bestämma de åtgärder som behöver vidtas för att skydda de vatten som påverkas.

Utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse med mer än 200 invånare kräver tillstånd enligt gränsöverskridningsöverenskommelsen och dess bilaga om prövnings- och anmälningsskyldighet. Vi bedömer att tillståndsprövningen enligt gränsöverskridningsöverenskommelsen tillgodoser direktivets krav.

Direktivet om samordnad prövning

I direktivet (96/61/EG) om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, IPPC-direktivet, föreskrivs att i samband med tillståndsprövning av vissa angivna större industriella verksamheter skall göras en samordnad prövning av utsläppen till luft, vatten och mark. Härvid skall beaktas möjligheterna att använda mindre farliga ämnen och

avfallssnål teknik, att främja återvinning och återanvändning av utsläppta ämnen och av avfall samt att hushålla med råvaror (inklusive vatten) och energi.

En samordnad prövning av alla slags utsläpp kan inte göras av Gränsälvs-kommissionen som ju har att pröva enbart utsläppen till vatten.

Direktiv om gemenskapsåtgärder på området för vattenpolitik

Det finns ett förslag till direktiv om en ram för gemenskapsåtgärder på området för vattenpolitik.⁵³ Direktivet syftar till att upprätta ett ramverk för skyddet av ytvatten, flodmynningar, kustvatten och grundvatten. Det bedöms vara klart att antas av ministerrådet tidigast i slutet av år 1998.

Direktivets målsättning är att skydda och stärka ekosystemen genom utsläppskontroll vid källan (fastställa gränsvärden för utsläpp) kombinerat med miljömål/miljö kvalitetsnormer. Om ett avrinningsområde täcker flera medlemsländer skall arbetet med vattenfrågor administrativt samordnas mellan länderna så att vattenresurser som tillhör samma ekologiska och hydrologiska system förvaltas som en enhet. Detta skulle bli aktuellt för det finsk-svenska gränsälvsområdet.

Direktivets krav på miljö kvalitetsnormer uppfylls inte av gränsälvsöverenskommelsen. Gränsälvsöverenskommelsens bestämmelse i kapitel 1 artikel 8 om tillämpning av nationell rätt blir inte heller av betydelse eftersom det i svensk lagstiftning inte finns några krav på miljö kvalitetsnormer. Sådana krav finns dock i förslaget till miljöbalk.

5.2.2 Konventioner

Som framgår av den i det följande redovisade genomgången av i sammanhanget viktigare internationella konventioner står gränsälvsöverenskommelsen i vissa fall i strid mot bestämmelser i dessa. Så kan också bli fallet i förhållande till framtida åtaganden som Sverige och Finland gör genom internationella överenskommelser.

För att undvika att man i gränsälvsområdet inte uppfyller de åtaganden som Sverige och Finland har gått med på bör, på motsvarande sätt som i förhållande till EG-rätten, i gränsälvsöverenskommelsen föras in en generell bestämmelse om att Gränsälvskommissionen skall tillämpa

⁵³ KOM(97) 49 slutlig 97/0067 (SYN).

internationella konventioner så som de kommit till uttryck i svensk och finsk lagstiftning.

ECE-konventionen om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar

ECE-konventionen (SÖ 1993:16) om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar förpliktar parterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra, kontrollera och minska gränsöverskridande påverkan i syfte att för gränsöverskridande vatten uppnå ekologisk och rationell vattenvård, bevara vattenresurserna och skydda miljön. Åtgärder för att förhindra, kontrollera och minska vattenföroreningar skall om möjligt ske vid källan.

Konventionen vilar på tre principer; försiktighetsprincipen, enligt vilken åtgärder för att förhindra utsläpp inte skall skjutas upp därför att ett ämnes skadliga verkan inte i fullt ut har påvisats, principen om att förorenaren skall betala och principen om att vattenresurserna skall vårdas för att finnas tillgängliga även för kommande generationer.

Varje part skall fastställa begränsningar för utsläpp och när så är lämpligt definiera mål och kriterier för vattnets kvalitet. Parterna skall upprätta program för övervakning av gränsöverskridande vattendrag och träffa överenskommelser om förhindrande, kontroll och minskning av gränsöverskridande påverkan. Överenskommelserna skall innehålla bestämmelser om gemensamma organ, som bland annat skall identifiera föroreningskällor, upprätta övervakningsprogram, utarbeta emissionsgränser och mål och kriterier samt föreslå åtgärder.

Konventionens bestämmelser är övergripande. Gränsöverskridande överenskommelsen innehåller inget som står i strid med konventionen. I propositionen om godkännande av konventionen hänvisas till gränsöverskridande överenskommelsen.⁵⁴

ECE-konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar

Enligt ECE-konventionen (SÖ 1992:1) om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, Esbokonventionen, åtar sig de fördragsslutande parterna att förebygga, minska och kontrollera betydande skadlig gränsöverskridande miljöpåverkan från verksamhet eller större förändring i en verksamhet som är föremål för ett beslut av en myndighet.

Parterna skall införa ett förfarande med miljökonsekvensbedömningar. För verksamheter som anges i en bilaga till konventionen och som kan antas

⁵⁴ Proposition (1992/93:237) om godkännande av vissa marina konventioner s. 28.

förorsaka betydande skadlig påverkan skall upprättas miljökonsekvensbeskrivningar.

Gränsälvöverenskommelsen har inte något krav på miljökonsekvensbedömningar eller miljökonsekvensbeskrivningar, vilket tidigare har nämnts i avsnittet om EG:s direktiv om bedömning av inverkan på miljön av vissa projekt. (Se *avsnitt 5.2.1.*). På samma sätt som beträffande EG-direktivet uppfylls konventionens krav genom tillämpning av kapitel 1 artikel 8 i gränsälvöverenskommelsen.

Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö

Konventionen (SÖ 1996:2) om skydd av Östersjöområdets marina miljö, Helsingforskonventionen, syftar till att förhindra och minska förorening samt att skydda och förbättra den marina miljön i Östersjöområdet. Konventionen omfattar även vattenområdet närmast kusterna. Utsläpp av vissa angivna ämnen skall förbjudas och utsläpp av vissa andra ämnen skall kontrolleras och begränsas.

Liksom enligt ECE-konventionen om gränsöverskridande vattendrag skall parterna tillämpa försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar. Ytterligare en princip som läggs fast är att bästa tillgängliga teknik och bästa miljövärdspraxis skall tillämpas. Vidare åtar sig parterna att säkerställa att genomförandet av konventionen inte leder till oacceptabel belastning på miljön utanför det område som konventionen avser.

Parterna skall underrätta Östersjökommissionen och varje annan part som kan utsättas för betydande skadlig gränsöverskridande påverkan av Östersjöområdet, när det enligt internationell rätt krävs en miljökonsekvensbeskrivning, varvid samråd skall inledas med berörd part. Parter som delar gränsöverskridande vatten skall samarbeta i syfte att vidta åtgärder eller förhindra föroreningar.

I och med att konventionens tillämpningsområde bara sträcker sig till vattenområdet närmast kusterna så omfattar den endast den del av gränsälvområdet som tillhör Bottniska viken inom Nedertorneå socknar. Noteras bör dock den bestämmelse i konventionen som säger att om utsläpp till ett vattendrag som utgör gräns mellan två eller flera fördragslutande parter områden kan befaras förorsaka förorening av Östersjöområdets marina miljö, skall vederbörande parter gemensamt vidta åtgärder för att förhindra sådan förorening.

Östersjökonventionen innehåller längre gående kravregler än gränsälvöverenskommelsen vad avser användning av bästa tillgängliga teknik och bästa miljövärdspraxis och tillämpning av försiktighetsprincipen. Kon-

ventionen anger också förbud mot att släppa ut vissa ämnen som inte har någon motsvarighet i gränsöverskridande överenskommelsen.

FN:s konvention om icke-sjöfartsanvändning av internationella vattendrag

FN:s generalförsamling antog i maj 1997 en ramkonvention om icke-sjöfartsanvändning av internationella vattendrag, varmed avses sammanhängande system av ytvatten och grundvatten. Konventionen är en ramkonvention som syftar till att underlätta upprättande av avtal för internationella vattendrag. Staterna uppmanas att inom sina respektive territorier utnyttja vattenresurserna på ett "jämligt och förnuftigt sätt" för att dra optimal nytta av ett vattendrag. En allmän skyldighet anges vara att skydda och bevara den marina miljön. Enligt konventionen skall staterna vara förpliktade att inte förorsaka avsevärd skada på vattendragen och om sådan skada ändå uppstått skall parterna vidta alla åtgärder för att eliminera eller lindra den. Vidare finns en generell förpliktelse att samarbeta kring frågor om internationella vattendrag och regler om utbyte av information beträffande vissa större projekt. Inom den svenska regeringen förbereds för närvarande ratificeringen av denna konvention.

Konventionen är ännu mer generell än den i det föregående behandlade ECE-konventionen om gränsöverskridande vattendrag. De allmänna förpliktelserna i konventionen om att förebygga och förhindra skada är uppfyllda av gränsöverskridande överenskommelsens regler.

Konvention rörande fisket och bevarandet av de levande tillgångarna i Östersjön och Bälten

Enligt konvention rörande fisket och bevarandet av de levande tillgångarna i Östersjön och Bälten (SÖ 1974:29, SÖ 1983:59) skall de fördragsslutande parterna samarbeta i syfte att bevara de levande tillgångarna i Östersjön och Bälten. Konventionen har det dubbla syftet att skydda de marina arterna och främja ett optimalt nyttjande av dem. Konventionens tillämpningsområde omfattar inte inre vatten.

För konventionens syften finns en fiskerikommission (Fiskerikommissionen för Östersjön). Kommissionen kan avge rekommendationer om bland annat åtgärder för reglering av fiskeredskap och fångstmetoder, för reglering av minimått på fisk som får behållas, för genomförande av fredningstider och för införande av fredningsområden.

De fördragsslutande staterna har förbundit sig att genomföra varje rekommendation som man inte inom viss tid gjort invändning mot. Sedan

Sverige och Finland blev EU-medlemmar företräds de i Fiskerikommissionen av EU.

Beträffande fisket efter lax i Östersjön har Fiskerikommissionen beslutat bland annat om totala fångstnivåer och en långsiktig plan för bevarandet av Östersjöns vilda laxbestånd. Fiskerikommissionen har dessutom i resolutioner avseende lax uttalat att de fördragsslutande parterna bör vidta ytterligare skyddsåtgärder för den vilda laxen i mynnings- och älvmråden. Dessa områden ligger dock formellt utanför Fiskerikommissionens kompetens.

De åtgärder som Fiskerikommissionen rekommenderar beträffande förvaltningen av laxbestånden har stor betydelse i gränsälvområdet. De fiskevårdsåtgärder för lax som vidtas i gränsälvområdet behöver därför vara samordnade med och ses som en del av de åtgärder som vidtas med anledning av Fiskerikommissionens arbete.

FN-konventionen om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd.

En konvention om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd antogs av FN:s generalförsamling år 1995. Konventionens syfte är att säkerställa ett varaktigt nyttjande av dessa fiskbestånd främst genom internationellt samarbete i de havsområdesvisa fiskerikommissionerna. Konventionen är formellt inte tillämplig inom nationell fiskejurisdiktion, men kuststaterna har en skyldighet att där tillämpa samma beståndsbevarande åtgärder som enligt konventionen gäller för det fria havet.

En central princip är att förvaltningen av fiskbestånden skall utgå från de biologiska förutsättningarna och att detta skall ske på vetenskapliga grunder. Ett fiskbestånd skall betraktas som en enhet oberoende av om det finns innanför eller utanför den ekonomiska zonen.⁵⁵ All fiskeförvaltning måste ta hänsyn till ekosystemet som helhet.

En annan viktig princip är att förvaltningen av fisket måste ske med bred säkerhetsmarginal och på ett varsamt sätt. Med bred säkerhetsmarginal avses att förvaltningen av fiskbestånden skall leda till att det finns tillräcklig reproduktionspotential för att fiskbestånden skall vara säkrade för lång tid framöver.

⁵⁵ Den ekonomiska zonen är enligt lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon det havsområde utanför territorialgränsen som regeringen kan föreskriva ut till 200 nautiska mil.

Avtalet har inte trätt i kraft eftersom det inte har ratificerats av ett tillräckligt antal stater. För svenskt vidkommande planerar regeringen att under år 1998 överlämna en proposition om ratificering till riksdagen.

Avtalet som rör långvandrande fiskbestånd har ingen direkt betydelse för Östersjön eller gränsälvsområdet. Det innehåller dock allmängiltiga principer för fisket som bör beaktas.

5.3 Gränsälvskommissionen

5.3.1 Sammansättning

Gränsälvskommissionen består av sex medlemmar, av vilka regeringarna i Sverige och Finland utser tre var för viss tid. Av vardera landets medlemmar skall en vara lagkunnig och erfaren i domarvärv, en vara tekniskt sakkunnig och en vara väl förtrogen med gränsbygdens förhållanden.

Såvitt avser vattenmål är Gränsälvskommissionens sammansättning likvärdig med den som finns i en svensk vattendomstol. Där finns sålunda teknisk sakkunskap inom vattenbyggnadsområdet. Vad gäller ärenden om vattenförorenande verksamhet finns ingen garanti för att kommissionen har egen sakkunskap, motsvarande den som finns representerad hos Koncessionsnämnden för miljöskydd. Kommissionen garanteras inte heller på fiskeområdet någon egen specialkompetens.

Som framgår av utredningens direktiv har det sedan länge pågått en diskussion om Gränsälvskommissionens sammansättning, bland annat om kommissionen skall utökas med en ledamot som är sakkunnig på miljöområdet. Riksdagen uttalade år 1989 att regeringen bör överväga möjligheten att tillföra Gränsälvskommissionen sakkunskap inom miljövårdsområdet.⁵⁶

Vi delar uppfattningen att Gränsälvskommissionens sammansättning bör garantera en bredare kompetens, som bättre än nu svarar mot de olika slag av ärenden som kommissionen behandlar. Kommissionens sammansättning kan dock inte vara alltför stor. Vi föreslår en flexibel sammansättning av kommissionen. Med det menar vi att reglerna för kommissionens sammansättning skall ändras så att den skall kompletteras med egen sakkunskap inom såväl miljö- som fiskeområdet, men att kommissionens

⁵⁶ Betänkande 189/90:JoU5, rskr. 1989/90:30.

sammansättning i varje enskilt fall får bestämmas med hänsyn tagen till ärendets art. En liknande modell har förordats för de i propositionen om en miljöbalk föreslagna miljödomstolarna.

5.3.2 Skyldigheter mot enskilda

Gränsälvsöverenskommelsen innehåller inte några regler om vilka skyldigheter Gränsälvscommissionen har mot enskilda vid handläggningen av ärenden. Commissionen är inte heller underkastad de nationella bestämmelser som reglerar myndigheternas skyldigheter.

I Sverige är grundläggande regler om offentlighet och insyn fastlagda i grundlagen, offentlighetsprincipen. Enligt offentlighetsprincipen gäller bland annat att varje svensk medborgare skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar.⁵⁷ En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Till offentlighetsprincipen kan också hänföras bestämmelsen i regeringsformen att förhandling i domstol skall vara offentlig.⁵⁸

Enligt den svenska förvaltningslagen (1986:223) är myndigheterna skyldiga att lämna service till allmänheten (4 §) och att med parterna i ett ärende kommunicera utredningsmaterial (17§). Enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller liknande regler för de svenska förvaltningsdomstolarna (12 och 43 §§).

Enligt uppgift från företrädare för Gränsälvscommissionen följer commissionen i sitt arbete de principer och regler som gäller nationellt vad gäller förhållandet till enskilda.

Möjligheterna till insyn i Gränsälvscommissionens arbete upplevs emellertid av vissa berörda som otillfredsställande. Det framgår bland annat av riksdagsmotioner behandlade i anslutning till propositionen om lag om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde. I motionerna sägs följande.

En fråga som uppstår efter uppgifter som inhämtats från berörda fiskare: Gäller inte offentlighetsprincipen för gränsälvscommissionen? Enligt fiskarena har de ej fått möjlighet att yttra sig innan beslut fattas. Ej heller har någon insyn eller motivering till

⁵⁷ Tryckfrihetsförordningen 2 kapitlet 1 §.

⁵⁸ Regeringsformen 2 kapitlet 11 §, rättegångsbalken 5 kapitlet 1 §.

besluten meddelats de berörda och någon form av överprövning har inte möjliggjorts.⁵⁹

Det har under årens lopp funnits olika synpunkter på kommissionens sätt att arbeta, beroende på att kommissionen inte alltid haft en tillräckligt bra dialog med de olika intressenterna.⁶⁰

Även i skrivelser till regeringskansliet och till utredningen har Gränsälvscommissionen kritiserats för att inte vara tillräckligt lyhörd för olika ståndpunkter.⁶¹

Kritik av liknande slag har också muntligt framförts till utredningen, bland annat vid överläggningar med företrädare för olika intressen i gränsälvsområdet.⁶²

Oavsett om kritiken är befogad menar vi att det är angeläget att i gränsälvsöverenskommelsen föra in regler om Gränsälvscommissionens skyldigheter gentemot allmänheten. Innebörden bör motsvara det som gäller nationellt beträffande insyn i myndigheternas och domstolarnas arbete och deras service- och kommunikationsskyldigheter.

5.4 Ersättningsfrågor

Formerna för ersättning regleras i gränsälvsöverenskommelsen kapitel 7. Det handlar om ersättningar till följd av inanspråktagande av egendom eller för förlust, skada eller intrång som förorsakas av en verksamhet eller åtgärd. Enligt artikel 3 gäller, i den mån annat inte följer av överenskommelsen, i fråga om ersättningsgrunder och rätt till inlösen lagen i det land där den egendom som tas i anspråk är belägen eller förlusten, skadan eller intrånget uppstår.

Som framgår av *avsnitt 4.2.2* menar vi att vilka ersättningsregler som skall tillämpas för sådant intrång eller sådan skada som uppkommer på andra sidan gränsen i förhållande till platsen för själva huvudverksamheten bör avgöras i varje enskilt fall. Gränsälvscommissionen bör tillämpa ersätt-

⁵⁹ Motion 1996/97:Jo26.

⁶⁰ Motion 1996/97:Jo413.

⁶¹ Skrivelse från byamän (skifteslag) i Tornedalen. Miljödepartementet, dnr. M 1996/2043/4.

Skrivelse till Gränsälvsutredningen av den 16 oktober 1997 från Bror Muotka och Erik Perä angående kommissionens agerande i ärende rörande vägbank över Haapakylänpuas i Kuivakangasselet.

⁶² Sammanträden i Kukkulaforsen den 19 september 1997.

ningsreglerna i det land där de är mest förmånliga för den som får tåla ett intrång eller är skadelidande. Liknande ersättningsregler finns i den nordiska miljöskyddskonventionen.⁶³

Om ersättningsreglerna i verksamhetslandet är mest förmånliga bör sålunda dessa tillämpas. Grunden för detta är bland annat att den som utsätts för intrång eller skada inte skall behöva tåla sämre ersättning än vad som utgår i motsvarande fall i verksamhetslandet.

Om ersättningsreglerna å andra sidan är mer förmånliga i det land där intrånget eller skadan uppstår bör dessa tillämpas. Ersättningen skulle annars kunna framstå som oskälig i förhållande till jämförbara situationer i det egna landet.

Gränsälvsöverenskommelsen bör kompletteras med bestämmelser med denna innebörd.

5.5 Enskilds rätt att överklaga

Gränsälvskommissionen fattar beslut som rör enskild på samtliga de områden som regleras av gränsälvsöverenskommelsen, dvs. beslut rörande byggande i vatten, vattenföroreningar och fiske. Kommissionens beslut kan överklagas endast vad avser frågor om ersättning. Beslut i övriga frågor vinner omedelbart laga kraft och är sålunda inte möjliga att överklaga.

I vårt uppdrag ingår att se över gränsälvsöverenskommelsens regler om överklagande av kommissionens beslut. Av utredningens direktiv framgår att kritik har riktats mot att gränsälvsöverenskommelsen i de flesta fall inte medger att kommissionens beslut överklagas. Sådan kritik har också framförts till utredningen.

Finsk–svenska gränsälvskommittén

Finsk–svenska gränsälvskommittén, som hade till uppgift att komma med förslag till en gränsälvsöverenskommelse, redovisade följande överväganden i frågan om i vilken mån överklagande av Gränsälvskommissionens beslut borde vara tillåten.⁶⁴

Kommittén fann, utan att ange några närmare motiv, det ”tämligen självklart att det inte kan komma ifråga att inrätta ytterligare ett gemen-

⁶³ SFS 1974:268, SÖ 1974:99.

⁶⁴ NU s. 114–115.

samt organ, där kommissionens beslut skulle kunna överklagas. I den mån fullföljd skall tillåtas får man alltså anlita inomstatliga organ.”

Beträffande frågor om ersättning fann kommittén det ”naturligt att fullföljd får ske till domstol i vederbörande stat. När det gäller andra frågor . . . är det med hänsyn till att intressen i båda staterna regelmässigt är berörda icke lämpligt att låta talan fullföljas till organ i endera staten; ej heller kan ifrågakomma att ha dubbla klagoinstanser, en i vardera staten.”

Mot denna bakgrund stannade kommittén för att Gränsälvscommissionens beslut i andra frågor än ersättningsfrågor inte skulle få överklagas. Emellertid ansåg kommittén att tillståndsfrågor rörande mera betydande åtgärder av kommissionen skulle underställas båda regeringarnas prövning. I vissa andra frågor av större vikt skulle för giltighet av kommissionens beslut krävas stadfästelse av båda ländernas regeringar. Kommittén ansåg att skäliga krav på rättssäkerhet på detta sätt skulle bli tillgodosedda.

I propositionen om gränsälvsöverenskommelsen gjordes i dessa frågor ingen annan bedömning än den som redovisades av Gränsälvskommittén.

Gränsälvsöverenskommelsen ger viss möjlighet att få ett felaktigt beslut ändrat. Härvid skall användas s.k. särskilda rättsmedel enligt reglerna i respektive land (kapitel 8 artikel 16). Användningen av särskilda rättsmedel innebär dock inte nödvändigtvis att ett beslut prövas i sak.

Rätt att överklaga Gränsälvscommissionens alla beslut

Som vi anför i *avsnitt 4.2.1* anser vi, i likhet med vad som allmänt gäller i det svenska rättssystemet, att en berörd enskild av rättssäkerhetsskäl som huvudregel alltid skall ha rätt att överklaga ett beslut hos en högre instans.

Överprövning av nationella organ

Vi har övervägt möjligheten att inrätta ett särskilt fristående överprövningsorgan. För att ett sådant organ skulle kunna betraktas som en domstol, och tillgodose bland annat EU:s anspråk, skulle det behövas ett särskilt regelverk som tillfredsställer de krav som uppställs på en domstol. Vi menar att så långtgående åtgärder inte skall behöva vidtas för att införa en möjlighet att på ett tillfredsställande sätt kunna överklaga Gränsälvscommissionens beslut.

Vi kommer sålunda till samma slutsats som den Finsk–svenska gränsälvs-kommittén, nämligen att det inte bör inrättas ett särskilt för Sverige och Finland gemensamt organ, där kommissionens beslut skulle kunna överklagas av enskilda. Vi menar dock, till skillnad från kommittén, att det

även i andra fall än i frågor om ersättning bör gå att tillämpa de nationella rättsordningarna på ett sådant sätt att rimliga krav på rättssäkerhet bör kunna tillgodoses i överklaganden av Gränsälvscommissionens beslut.

En viktig fråga att beakta, som Gränsälvskommittén också tog upp, är de fall där ett överklagande berör såväl Sverige som Finland. För sådana fall bör det i gränsälvsöverenskommelsen läggas fast kriterier med stöd av vilka man får avgöra om ett beslut skall överklagas enligt den svenska eller finska ordningen. Gränsälvscommissionen skall i sitt beslut anvisa till vilken instans ett överklagande skall riktas. Överklagandeinstansen får självständigt pröva sin behörighet enligt de nämnda kriterierna.

Det är angeläget att i överklagade ärenden uppnå en så långt möjligt likvärdig behandling med hänsyn till de intressen som finns i bägge länderna. För att främja detta bör i överenskommelsen föreskrivas att det organ som svarar för överprövningen skall höra det andra landets motsvarande organ.

I det följande behandlar vi var för sig dels sådana kommissionsärenden som rör byggande i vatten och vattenföroreningar, som avser tillståndsprövning av verksamheter och åtgärder, dels ärenden om fiske och fiskevård. Dessa två grupper av ärenden är av artskild karaktär och den svenska ordningen för överklagande av motsvarande ärenden skiljer sig i flera avseenden.

Byggande i vatten och vattenföroreningar

I Sverige gäller olika ordningar för överklagande av ärenden om byggande i vatten enligt vattenlagen och av ärenden om vattenföroreningar enligt miljöskyddslagen. Enligt bestämmelserna i förslaget till miljöbalk kommer dessa skillnader att försvinna. Vi förutsätter att förslaget till miljöbalk i denna del kommer att genomföras och har därför inte funnit anledning att överväga hur ett system för överklagande av Gränsälvscommissionens beslut skulle kunna integreras med den nu i Sverige gällande nationella ordningen. I det följande utgår vi från hur sådana överklaganden skulle kunna ske enligt de regler som torde komma att finnas i miljöbalken.

Enligt förslaget till miljöbalk skall miljöfarlig verksamhet och byggande i vatten tillståndsprövas av en miljödomstol. Regeringen får föreskriva att prövningen för vissa slag av verksamheter skall göras av länsstyrelsen. Om verksamheten kan antas ha liten miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att en kommunal nämnd skall pröva frågor om tillstånd.⁶⁵

⁶⁵ Förslag till miljöbalk 9 kapitlet 8 § och 11 kapitlet 9 §; proposition (prop. 1997/98:45) om miljöbalk.

Beslut i särskilda fall av kommunal nämnd skall överklagas hos länsstyrelsen och beslut av länsstyrelsen hos miljödomstolen. Miljödomstolens domar och beslut skall överklagas hos Miljööverdomstolen. Vid överklagande av dom eller beslut av en miljödomstol i dit överklagat mål krävs prövningstillstånd.⁶⁶

Gränsälvscommissionen prövar både sådana ärenden som motsvarar dem som enligt miljöbalken skall prövas av en miljödomstol och sådana som kan komma att prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd.

Vi bedömer att det vid överklagande av Gränsälvscommissionens domar och beslut rörande frågor i Sverige kan tillämpas de regler som kommer att gälla enligt miljöbalken för motsvarande ärenden. För att uppnå detta bör i gränsälvsöverenskommelsen införas en allmän regel om att domar och beslut av Gränsälvscommissionen överklagas enligt bestämmelserna i vederbörlig nationell lagstiftning. Det bör ankomma på Gränsälvscommissionen att ange hos vilket organ ett beslut får överklagas.

Fiske

Enligt den svenska fiskelagstiftningen beslutar såväl Fiskeriverket som länsstyrelsen i särskilda ärenden om fiske och fiskevård. De fiskeärenden som det ankommer på Gränsälvscommissionen att besluta i är till största delen av samma slag som de fiskeärenden som handläggs av länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut överklagas till Fiskeriverket. Fiskeriverkets beslut, inklusive överklagade ärenden, överklagas till allmän förvaltningsdomstol med länsrätten som första instans. Vid överklagande av länsrättens beslut, som görs till Kammarrätten, krävs prövningstillstånd.

Vid tillämpning av den nationella svenska ordningen för överklagande, i motsvarande frågor vad gäller beslut av Gränsälvscommissionen, skulle flertalet ärenden i första instans överklagas till Fiskeriverket. Fiskeriverkets beslut skulle i sin tur överklagas till länsrätten.

Med hänsyn till Gränsälvscommissionens domstolsliknande sammansättning bör dock övervägas om Gränsälvscommissionens beslut alltid skall kunna överklagas till länsrätten. För överklagande av länsrättens beslut skulle den nationella ordningen för överklagande tillämpas. För att det allmänna fiskeintresset skall säkras i en sådan instansordning i Sverige skulle Gränsälvscommissionen behöva tillföras egen sakkunskap i fiskefrågor. I *avsnitt 5.3.1* föreslår vi, av andra skäl, att Gränsälvscommissionens sammansättning kompletteras på bland annat detta sätt. Med en

⁶⁶ Förslag till miljöbalk 19 kapitlet 1 § och 23 kapitlet 1 §.

sådan förstärkning av kommissionens kompetens förordar vi att överklaganden i Sverige av Gränsälvscommissionens beslut i fiskeärenden alltid skall ske hos länsrätten.

5.6 Tillsyn och egenkontroll

5.6.1 Tillsyn

Enligt gränsälvsöverenskommelsen skall Gränsälvscommissionen i samråd med vederbörande myndigheter i vardera landet inom gränsälvsöverenskommelsens tillämpningsområde utöva tillsyn över nyttjandet av vattnet och över vattenförhållandena i övrigt. Detta innebär dock inte någon inskränkning i den tillsyn som skall utövas enligt lagstiftningen i vardera landet.⁶⁷ Gränsälvscommissionen skall verka för att tillsynsmyndigheterna får tillgång till material som erfordras för deras tillsynsverksamhet och "... bringa gjorda iakttagelser rörande förhållandena inom tillämpningsområdet till vederbörande myndighets kännedom för vidtagande av åtgärd som kan ankomma på myndigheten".⁶⁸

Gränsälvscommissionen har rätt att meddela bestämmelser om tillsyn av särskilt förordnad sakkunnig. Vidare kan kommissionen bestämma att fisketillsyn kan utövas genom övervakningspatruller gemensamma för båda staterna.⁶⁹ Sakkunnig som förordnats att utöva tillsyn får överskrida gränsen om det behövs för tillsynen.⁷⁰

Vad gäller förhållandet mellan Gränsälvscommissionen och nationella myndigheter i tillsynsarbetet anförde Finsk-svenska gränsälvskommittén följande.

Det är emellertid ej avsett, att Gränsälvscommissionen i detta avseende (tillsyn) skall ersätta de interna myndigheterna. Väsentligen blir kommissionens tillsynsverksamhet av samordnande natur. - - - Det ankommer i regel ej heller på kommissionen att själv ingripa, då olagligt förfarande eller annat missförhållande uppdagas. I stället har kommissionen att underrätta vederbö-

⁶⁷ Kapitel 9 artikel 1.

⁶⁸ Kapitel 9 artikel 2.

⁶⁹ Kapitel 9 artikel 1.

⁷⁰ Kapitel 2 artikel 6.

rande myndighet för vidtagande av åtgärd som kan ankomma på myndigheten.⁷¹

I miljöskyddslagen, vattenlagen och fiskelagen sägs att det är gränsälvsöverenskommelsen som gäller i gränsälvsområdet. Det finns inga särskilda bestämmelser som bemyndigar nationella tillsynsmyndigheter att utöva tillsyn över efterlevnaden av gränsälvsöverenskommelsens bestämmelser.

Även om förarbetena till gränsälvsöverenskommelsen är tydliga menar vi att det i såväl den nationella lagstiftningen som i gränsälvsöverenskommelsen behöver införas bestämmelser som klarlägger ansvarsfrågorna i tillsynsarbetet inom gränsälvsområdet.

I praktiken har Gränsälvskommissionen inte tillräckliga resurser för att själv ansvara för tillsyn i någon större omfattning. Vi anser det inte heller vara realistiskt att tillföra kommissionen de ekonomiska resurser och den kompetens som skulle krävas för att utöva en effektiv tillsyn av de olika verksamheter och inom det stora område som det är fråga om.

Vid våra överläggningar med företrädare för såväl Gränsälvskommissionen som för olika intressen har framkommit att inte heller den tillsyn som utövas av de nationella myndigheterna anses vara tillräcklig för att kontrollera att bestämmelser och beslut som reglerar olika verksamheter i gränsälvsområdet följs. Främst gäller det tillsynen inom fiskeområdet.

För att göra tillsynen i gränsälvsområdet mer effektiv kan övervägas om de nationella tillsynsmyndigheterna borde ges befogenheter att bedriva tillsyn även i omedelbar anslutning till gränsälvarna i det andra landet. Vi har inte haft möjlighet att bedöma de många olika aspekter som finns på såväl möjligheten till som det lämpliga i en sådan ordning. Vi anser att det finns skäl att göra närmare bedömningar av dessa frågor i de fortsatta överväganden som behöver göras om en framtida gränsälvsöverenskommelse.

5.6.2 Egenkontroll

Sedan gränsälvsöverenskommelsen kom till har i Sverige i miljöskyddslagen införts regler om att den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att utöva kontroll av sin verksamhet och att om det är fråga om en tillståndspliktig verksamhet varje år lämna en särskild miljörapport till tillsynsmyndigheten (38 a och b §§). Denna så kallade

⁷¹ NU 1968:16 s 186 f.

egenkontroll bör enligt propositionsuttalanden utgöra grunden för myndigheternas tillsyn och kontroll.⁷² Enligt förslaget till miljöbalk ökas ansvaret för egenkontroll (kapitel 26 §§ 19–20).

Några regler om egenkontroll finns inte i gränsälvöverenskommelsen. Eftersom frågor om tillsyn är reglerade i överenskommelsen (kapitel 9), bedömer vi att inte heller de nationella reglerna kan tillämpas i gränsälvområdet med stöd av bestämmelsen i gränsälvöverenskommelsen om att gällande rätt inom vardera landet skall tillämpas om överenskommelsen inte har särskilda bestämmelser (kapitel 1 artikel 8).

Med tanke på de svårigheter som finns att utöva en effektiv tillsyn i gränsälvområdet, så skulle ett ansvar att utöva egenkontroll vara av särskild betydelse i detta område. Vi anser att regler om egenkontroll liknande dem i den svenska lagstiftningen bör införas i gränsälvöverenskommelsen.

⁷² Proposition (1987/88:85) om miljöpolitiken inför 1990-talet s. 256.

6 Alternativ form för gränsälvssamarbetet

6.1 Utgångspunkter

Som vi har redovisat i *avsnitt 1.2* sker våra överväganden om ändrad form för det finsk-svenska samarbetet i gränsälvsområdet med avseende på de frågor som gränsälvöverenskommelsen nu reglerar; byggande i vatten, skydd mot vattenföroreningar och fiske.

Utgångspunkten för våra överväganden är att lagstiftningen rörande och synen på de frågor som gränsälvöverenskommelsen omfattar nu är bättre samstämda i Sverige och Finland än de var när gränsälvöverenskommelsen kom till. Det är en följd av bland annat internationella överenskommelser och konventioner där både Finland och Sverige är parter.

Som framgår av redovisningen i *kapitel 4* är frågor som rör hur gränsöverskridande vattendrag skall användas med hänsyn till strandstaternas intressen väl grundade i folkrätten. Vidare har EG-rätten inom såväl miljö- som fiskeområdet i hög grad påverkat förutsättningarna för den nationella lagstiftningen i de båda länderna. Medlemsstaterna är skyldiga att i olika former beakta EG:s rättsakter. Detta innebär att förhållandena inom berörda rättsområden blir alltmer likvärdiga i de bägge länderna.

De ändrade förutsättningarna innebär ett, jämfört med tidigare, mindre behov av att ha särskilda regler för gränsälvsområdet i frågor som är av gemensamt intresse för de båda länderna. Som vi framhåller i *avsnitt 4.1* behövs ändå en överenskommelse mellan Finland och Sverige för sådana frågor.

Gränsälvöverenskommelsen innehåller två huvudkategorier av bestämmelser, som är artskilda. En kategori är de bestämmelser som reglerar tillåtligheten och tillståndsprövningen av verksamheter och åtgärder som rör byggande i vatten och vattenföroreningar. Den andra kategorin rör fisket och avser regler om hur fiske får bedrivas och om fiskevård. Dessa

två skilda typer av bestämmelser behandlas var för sig i de överväganden som vi i det följande gör om alternativa former för en reglering av gränsälvsamarbetet. Frågor om tillståndsprövning behandlas i *avsnitt 6.2* och fiskefrågorna behandlas i *avsnitt 6.3*. Förslag till uppläggning av en alternativ gränsälvsöverenskommelse redovisar vi i *avsnitt 6.4*.

6.2 Byggnad i vatten och vattenföroreningar

Gränsälvsöverenskommelsen innehåller en utförlig materiell reglering av frågor om byggnad i vatten, vattenreglering och skydd mot vattenförorening. Gränsälvskommissionen prövar dessa frågor i gränsälvsområdet och ersätter här de nationella myndigheter och domstolar som annars ansvarar för prövningen.

I våra överväganden om alternativ till gränsälvsöverenskommelsen vad gäller dessa slag av tillståndsprövning har vi tagit fasta på de bestämmelser, om hur gränsöverskridande frågor skall hanteras, som finns i den nordiska miljöskyddskonventionen⁷³. Liknande regler finns i den svensk-norska vattenrättskonventionen från år 1929.⁷⁴ Den senare är tillämplig på åtgärd i vattendrag som kan vålla märkbar fysisk förändring i vattendraget i det andra landet eller förorsaka hinder för fiskens gång samt för samfärdsel och flottning.

Den nordiska miljöskyddskonventionen syftar till att myndigheterna vid prövning av tillåtligheten av vad som benämns miljöskadlig verksamhet skall jämställa grannländernas miljöskyddsintressen med det egna landets. Innebörden av detta är att en störning på grund av miljöskadlig verksamhet i ett annat fördragsslutande land likställs med en störning i det egna landet.

I respektive fördragsslutande land finns utsedd en bevakningsmyndighet. Denna skall ta tillvara allmänna miljöskyddsintressen i samband med prövningen av miljöskadlig verksamhet i ett annat fördragsslutande land. Bevakningsmyndigheten får föra talan hos vederbörande domstol eller myndighet och överklaga dess beslut i den ordning som gäller i det landet.

Den som i ett grannland drabbas av störning från en miljöskadlig verksamhet i ett fördragsslutande land får föra talan hos vederbörande domstol eller administrativa myndighet i det land där verksamheten bedrivs och överklaga beslut på de grunder som gäller i det landet.

⁷³ SFS 1974:268, SÖ 1974:99.

⁷⁴ SÖ 1931:10.

Motsvarande gäller beträffande talan om ersättning för skada, men det skall inte inverka på den rätt som ett rättssubjekt kan ha att alternativt väcka ersättningstalan i det egna landet.

En alternativ modell

En prövningsmodell i gränsälvområdet av samma slag som den nordiska miljöskyddskonventionen skulle vara i överensstämmelse med vad som sägs i utredningens direktiv om att sådana former för gränsälvssamarbetet skall övervägas som innebär att föreskrifter och bindande beslut meddelas av myndigheter och domstolar i respektive land och om att så långt möjligt minska och förenkla regleringen. Den tillgodoser också den i *avsnitt 4.2* redovisade internationellt vedertagna principen om icke-diskriminering, dvs. att grannländers miljöskyddsintressen skall vara jämställda.

En modell av detta slag, där den nationella lagstiftningen tillämpas, skulle vidare innebära att det inte som nu, enligt vad vi redovisar i *kapitel 5*, uppstår olägenheter i form av att regelsystemet för gränsälvområdet inte är i takt med den nationella lagstiftningen, EG-rätten och andra internationella åtaganden.

Modellen skulle också innebära den fördelen att utsläppen från en miljöskadlig verksamhet skulle prövas i ett sammanhang och inte som nu att verksamheter som kan medföra också andra miljöstörningar än utsläpp till vatten måste prövas både av Gränsälvskommisionen, vad gäller utsläppen till vatten, och av en nationell prövningsmyndighet vad gäller övriga förorenande utsläpp och andra miljöstörningar. Den nuvarande uppdelade prövningsordningen står i strid mot EG:s direktiv (96/61/EG) om en samordnad prövning av utsläppen från större anläggningar till såväl luft, vatten som mark (IPPC-direktivet), som vi redovisar i *avsnitt 5.2.1*. Detta direktiv, som sålunda rör större anläggningar, skall vara genomfört senast i oktober 1999. Inom EU överväger man motsvarande regler för mindre industrianläggningar.

IPPC-direktivet innehåller också bestämmelser om samverkan över nationsgränser, vilka säger att samråd mellan berörda länder bör organiseras rörande tillståndsansökningar för anläggningar som kan medföra betydande negativ miljöpåverkan i en annan medlemsstat. Samråd skall ske enligt vad som benämns principen om ömsesidig och lika behandling. Den här diskuterade prövningsmodellen för gränsälvområdet skulle uppfylla även dessa EG-krav, genom att de gäller för de nationella prövningsorganen.

ECE-konventionen (SÖ 1992:1) om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, Esbokonventionen, kompletterar och

förstärker reglerna om miljöprovning enligt den nordiska miljöskyddskonventionen. Enligt Esbokonventionen, som redovisas i *avsnitt 5.2.2*, skall parterna informera varandra om planerade verksamheter med betydande skadlig gränsöverskridande miljöpåverkan samt vidta åtgärder för att förebygga, minska och kontrollera sådan miljöpåverkan. Miljökonsekvensbedömningar skall göras för vissa verksamheter varvid allmänheten skall kunna medverka. EG har direktiv (85/337/EEG, 97/11/EG) om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (se 5.2.1). EG ställer kravet att om ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat medlemsland skall till det landet vidarebefordras inhämtade uppgifter för bedömning av miljöpåverkan, till grund för samråd på ömsesidig och jämställd grund.

Dessa krav på miljökonsekvensbedömningar skulle, i den provningsmodell som här diskuteras, för svensk del tillgodoses genom bestämmelser som finns i miljöskyddslagen och vattenlagen. Enligt miljöskyddslagen skall en ansökan innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Enligt vattenlagen skall en ansökan innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma företagets beskaffenhet, omfattning och verkningar, däribland en miljökonsekvensbeskrivning.⁷⁵

Den nordiska miljöskyddskonventionen skall inte tillämpas i gränsälvområdet vad gäller vattenföroreningar. I konventionen sägs att den inte gäller sådana störningar från en verksamhet som regleras genom särskild överenskommelse mellan fördragsslutande stater, bland annat den finsk-svenska gränsälvöverenskommelsen. Det skulle inte vara tillfyllest att låta konventionen ersätta gränsälvöverenskommelsen genom att undanröja denna begränsning, eftersom deras tillämpningsområden inte sammanfaller. Konventionen täcker gränsälvöverenskommelsen vad gäller vattenföroreningar och annan inverkan på vattenförhållandena genom användning av mark, byggnad eller anläggning, men den omfattar inte vattenrättsliga frågor bland annat om rådigheten över mark och vatten.

Ett sätt att undanröja denna diskrepans skulle kunna vara att komplettera den nordiska miljöskyddskonventionen med en särskild överenskommelse om byggande i vatten och vattenreglering. På liknande sätt finns den svensk-norska vattenrättskonventionen parallellt med den nordiska miljöskyddskonventionen.

⁷⁵ Miljöskyddslagen 13 § 1 st 2 p. Vattenlagen 13 kap.19 § 1 st 1 p.

Mot en sådan ordning talar att man då skulle få pröva sådana vattenföretag som kan medföra miljöstörningar i form av negativa effekter i vattnet – exempelvis anläggningar som medför vattenhöjning, grumling m.m. – enligt två olika system. Det skulle vara mindre ändamålsenligt av praktiska och effektivitetsmässiga skäl.

Prövning enligt nationell ordning

Med hänsyn till den förhållandevis likvärdiga lagstiftningen i de båda länderna, som vi förutsätter också kommer att utvecklas på ett likartat sätt, är vår bedömning att det är möjligt att ha en enklare form för tillståndsprovningen av företag rörande såväl byggande i vatten som vattenföroreningar. Prövningen av en åtgärd eller verksamhet bör kunna göras av vederbörande nationell myndighet/domstol med tillämpning av de nationella bestämmelserna, men kompletterade med de bestämmelser man anser bör gälla särskilt för gränsälvområdet. Detta skulle innebära att Gränsälvscommissionens prövning ersätts av prövning av nationella organ i det land där byggandet i vatten avses ske eller där den vattenförorenande verksamheten avses bli lokaliserad och i den ordning som gäller i provningslandet. Kraven, enligt EG:s direktiv och enligt Esbokonventionen, på miljökonsekvensbedömningar ger förutsättningar att utreda de miljöeffekter som en verksamhet kan få i grannlandet.

I vissa fall kan ett tilltänkt företag ligga i bägge länderna, men det bedömer vi inte bli särskilt vanligt förekommande – främst torde det kunna gälla byggande i vatten och muddringsarbeten. För sådana fall får man gemensamt mellan staterna överväga vilka faktorer som skall avgöra i vilket land prövningen skall ske; exempelvis var byggandet/verksamheten huvudsakligen skall etableras, var effekterna blir störst, företagets hemvist. Som underlag för valet av provningsland bör Sverige och Finland i samråd lägga fast gemensamma kriterier, som bör ingå i en överenskommelse om gränsälvssamarbetet.

Vid prövningen av en verksamhet skall det andra landets intressen jämföras med det egna landets. Sålunda skall en verksamhets eller åtgärds skadliga verkningar i grannlandet bedömas på samma sätt som om de inträffat i det egna landet.

Vi har inte haft möjligt att närmare jämföra den svenska och finska lagstiftningen i de här relevanta avseendena. Vi bedömer dock att de är tillräckligt likvärdiga för att prövningen av en viss åtgärd eller verksamhet inte skall skilja sig oacceptabelt mycket beroende på vilken sida om nationsgränsen som prövningen sker.

De miljömässiga och vattenrättsliga aspekterna på tillåtligheten bör, av skäl som tidigare har redovisats, så långt möjligt vara integrerade vid prövningen. Detta skulle för Sveriges del uppnås genom det föreliggande förslaget till miljöbalk.

Avgränsning av tillämpningsområdet

Såväl vattenregleringar som utsläpp av föroreningar kan beröra ett vattensystem på långa avstånd från själva åtgärden eller verksamheten. Risker för skadliga effekter är beroende av de förhållanden som råder i olika delar av recipienten. Det är inte möjligt att i gränsälvöverenskommelsen på förhand konkret ange några generella emissionsvärden eller dylikt och några generellt giltiga avstånd för när föroreningar från en verksamhet eller åtgärd kan innebära risk för skadlig påverkan i det andra landet. Bestämmelserna bör därför, liksom enligt den gällande gränsälvöverenskommelsen, vara tillämpliga på åtgärder och verksamheter inom hela avrinningsområdet, dvs. gränsälvarna och dess sido- och biflöden.

De särskilda bestämmelserna för gränsälvområdet bör naturligtvis tillämpas bara i sådana fall som den verksamhet eller åtgärd som skall prövas kan medföra negativa effekter av betydelse i det andra landet. Normalt torde det gälla för företag som innebär byggande i eller kan medföra utsläpp direkt till själva gränsälvarna, medan det inte behöver vara fallet i längre bort belägna delar av ett biflöde. Exempelvis skall en verksamhet långt upp i vattensystemet i det ena landet och med bara lokala effekter prövas helt enligt den nationella lagstiftningen, utan inblandning av det andra landet. Huruvida de särskilda bestämmelserna för gränsälvområdet skall tillämpas får avgöras genom att prövningsmyndigheten i det enskilda fallet bedömer om det finns någon risk för gränsöverskridande effekter av betydelse. Bevakningsmyndigheten bör dock underrättas om alla verksamheter i gränsälvarna.

Allmänna intressen i grannlandet

På samma sätt som enligt den nordiska miljöskyddskonventionen skulle en särskilt utsedd behörig myndighet (bevakningsmyndigheten), i det land där prövningen inte sker, ha rätt att för tillgodoseende av det landets allmänna intressen föra talan hos vederbörande domstol eller myndighet i prövningslandet i den ordning som gäller där. Bevakningsmyndigheten skall ha full tillgång till handlingarna i ett ärende och ha rätt att hos prövningsmyndigheten begära kompletteringar av beslutsunderlaget.

Bevakningsmyndigheten skall också ha rätt att överklaga ett beslut av en domstol eller en myndighet i prövningslandet, enligt ordningen i det

landet. Detta är också i enlighet med den nordiska miljöskyddskonventionen.

Enskilda intressen i grannlandet

Enskilda i grannlandet som är berörda av en viss fråga som prövas i enlighet med överenskommelsen bör få föra talan hos den domstol eller myndighet som prövar frågan.

I överensstämmelse med vad vi i *avsnitt 4.2.2* framhåller som en grundläggande utgångspunkt för våra överväganden bör vidare ett beslut kunna överklagas av en enskild som drabbas eller kan drabbas av ett intrång eller en störning.

Talan bör få föras och beslut överklagas på de grunder och i de former som gäller i prövningslandet.

Också vad gäller frågor om intrång, skada eller störning från en åtgärd eller verksamhet bör den som är berörd få föra talan och överklaga beslut i de former som gäller i det land där verksamheten prövas eller har prövats, eller bedrivs i det fall en verksamhet inte är tillståndsprövad. Som vi framhåller i *avsnitt 4.2* bör ersättningsfrågor dock inte bedömas efter regler som är mindre förmånliga för den skadelidande än det egna landets.

Regeringsbeslut i vissa fall

För sådana fall där en verksamhet eller åtgärd skulle medföra betydande negativa effekter i det land där prövningen inte sker, anser vi att det bör finnas särskilda former för att säkra det landets intressen. Det bör ske genom att prövningsmyndigheten skall vara skyldig att underställa tillåtlighetsfrågan båda regeringarna, liksom Gränsälvscommissionen nu skall underställa regeringarna frågor av större vikt. För att ett tillståndsbeslut skall kunna meddelas skulle alltså i sådana fall krävas tillstyrkan från bägge regeringarna.

En liknande konstruktion finns i den svensk-norska vattenrättskonventionen. Enligt den kan behörig myndighet/regeringen i det land där prövningen inte sker yrka på att dess samtycke skall krävas för tillstånd i sådana ärenden där den planerade verksamheten bedöms kunna få betydande negativa effekter i det landet, dvs. det finns en vetorätt.

Det kan observeras att i den nordiska miljöskyddskonventionen har det ansetts varken önskvärt eller realistiskt att i fall där samförstånd inte nås

införa en sådan vetorätt för den stat som skulle drabbas av störningen.⁷⁶ I konventionen regleras bara att i det fall ett lands regering, minister eller departement (ministerium) prövar frågan om tillstånd till verksamhet, som kan medföra störning av väsentlig betydelse i annan fördragsslutande stat skall samråd äga rum mellan staterna om regeringen i den senare staten begär det. I sådana fall kan endera regeringen kräva att en rådgivande kommission skall avge yttrande.

Företag som skall underställas regeringens prövning bör motsvara vad som i gränsälvöverenskommelsen anges som sådant byggande i vatten som får "tillåtas endast under förutsättning att det är av synnerlig vikt för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt". Dessa företag definieras på följande sätt: "Byggande som skulle medföra väsentlig försämring av befolkningens levnadsförhållanden eller förorsaka sådan bestående ändring av naturförhållandena, varigenom väsentligt minskad trevnad för närboende eller betydande förlust från naturvårdssynpunkt är att befara, eller eljest förnärma betydande allmänt intresse."⁷⁷ En liknande definition finns i gränsälvöverenskommelsen för verksamhet som inte kan tillåtas på grund av olägenhet från vattenförorening.⁷⁸ Sådan vattenförorenande verksamhet kan dock, om den innebär byggande i vatten, tillåtas i särskilda fall.

Vad gäller vattenförorenande verksamhet av denna ingripande beskaffenhet, som inte är byggande i vatten, innebär den nuvarande gränsälvöverenskommelsen ett absolut förbud. Som vi redovisar i *avsnitt 5.1.3* har vi övervägt om sådana verksamheter borde kunna prövas på samma villkor som beträffande byggande i vatten. Vi har stannat för att inte föreslå några ändringar i detta avseende mot bakgrund av det tydliga ställningstagande som gjordes i propositionen om godkännande av gränsälvöverenskommelsen.

I sådana fall där det är regeringen eller ett ministerium som prövar frågan om tillstånd för en verksamhet som medför eller kan medföra effekter av väsentlig betydelse i det andra landet, bör det andra landets regering ha rätt att kräva att få vara delaktig i prövningen. I Sverige sker sådan regeringsprövning bland annat enligt bestämmelserna i 4 kapitlet naturresurslagen.

⁷⁶ Proposition (1974:59) om godkännande av miljöskyddskonvention mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige, m.m. s. 16.

⁷⁷ Kapitel 3 artikel 3 andra stycket.

⁷⁸ Kapitel 6 artikel 7 andra stycket.

6.3 Fiske

Gränsälvsöverenskommelsen innehåller föreskrifter om fiske och fiskevård för det som benämns Torne älvs fiskeområde; gränsälvarna och deras sido- och utflöden (inte tillflöden/biflöden) samt delar av det skärgårdsområde som tillhör gränsälvsområdet. Den till gränsälvsöverenskommelsen hörande fiskestadgan innehåller ytterligare föreskrifter om fisket och bestämmelser om utsättning och odling av fisk. Gränsälvskommissionen får under vissa förutsättningar lämna dispens från föreskrifterna och skall pröva frågor om tillstånd till utsättning av och odling av fisk.

Sedan år 1997 finns också den av regeringen utfärdade förordningen (FIFS 1997:12) om fisket i Torne älvs fiskeområde. Den innehåller bland annat bestämmelser om förbud mot visst fiske och andra fredningsregler, liksom regler om undantag från dessa bestämmelser. Förordningen grundas på lagen (1997:201) om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde, som medger för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter om fisket som behövs för att uppfylla gränsälvsöverenskommelsen och sådana ändringar av fiskestadgan som Sverige och Finland blir överens om. Enligt lagen får regeringen vidare till Gränsälvskommissionen överlämna att i särskilda fall besluta i frågor om fisket i fiskeområdet; så har skett vad gäller vissa tillståndsfrågor reglerade i den nyss nämnda förordningen.

För de uppgifter som regleras i gränsälvsöverenskommelsen och förordningen ersätter Gränsälvskommissionen de nationella myndigheterna; i Sverige Fiskeriverket och länsstyrelsen.

Gemensamma bestämmelser behövs

Vid överväganden om alternativa former för gränsälvsarbetet i fiskefrågor menar vi, liksom beträffande de i *avsnitt 6.2* redovisade tillståndsfrågorna, att en utgångspunkt skall vara att i gränsälvsområdet så långt möjligt tillämpa de nationella rättsordningarna. Vår bedömning är dock att det är för stor skillnad mellan den svenska och finska fiskelagstiftningen och i synen på fiskefrågorna för att en tillämpning av de nationella fiskebestämmelserna skulle ge en tillräckligt likvärdig behandling av fisket och fiskevården på ömse sidor om gränsen. Därtill handlar fiskefrågorna om en viktig gemensam resurs som inte är bunden till endera landet. Det kan noteras att fisket i gränsälvsområdet sedan länge har reglerats i konventioner mellan Finland och Sverige. Innan gränsälvsöverenskommelsen fanns gällde 1927 års laxfiskekonvention och den s.k.

Torneälvstadgan. Vi bedömer att det även framöver behöver finnas för länderna gemensamma särskilda regler för fisket i gränsälvområdet.

Att det behövs gemensamma fiskebestämmelser innebär inte att bestämmelserna inte skulle kunna inordnas i den nationella lagstiftningen och tillämpas av nationella organ. Som utgångspunkt för de följande övervägandena om ett alternativ till den nuvarande ordningen har vi haft att så långt som möjligt nå en sådan ordning.

Form för reglering av fisket

Den nuvarande ordningen innebär, som framgår av det tidigare sagda, att bestämmelserna om fiske och fiskevård finns i flera särskilda författningar; i gränsälvöverenskommelsen som har lagform, i den särskilda fiskestadgan som har inkorporerats i svensk rätt genom en kungörelse och regeringens förordning från år 1997 om fisket i Torne älvs fiskeområde.

I en alternativ modell föreslår vi, att för de fiskefrågor i gränsälvområdet som behöver regleras mellan Finland och Sverige, erforderliga bestämmelser på ett för respektive land lämpligt sätt inordnas i det egna författningssystemet. Det bör vara en fråga för respektive land att bestämma hur denna inordning skall göras. Den svenska fiskelagstiftningen, som är uppdelad på lagar, regeringsförordningar och myndighetsföreskrifter, ger uttryck för en strävan att i fiskelagen reglera endast sådana frågor som det är nödvändigt att riksdagen beslutar om. Övriga frågor har, inom ramen för regeringsformens bestämmelser om när lagstiftningsmakten får delegeras och subdelegeras, överlämnats till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Den föreslagna ordningen för regleringen av fisket i gränsälvområdet skulle innebära att man i fiskelagen (1993:737) tar bort den nuvarande bestämmelsen om att lagen inte skall tillämpas i den mån den strider mot de särskilda föreskrifterna för Torne älvs fiskeområde. Härigenom skulle de i fiskelagen givna generella bemyndigandena om normgivning inom fiskeområdet gälla även för Torne älvs fiskeområde. Bemyndigandena ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att utfärda olika slag av föreskrifter för fisket och fiskevården. Bemyndigandena innefattar beslut om föreskrifter för att i den svenska lagstiftningen införliva internationella överenskommelser om fiske, men de kan behöva kompletteras med hänsyn till särskilda förhållanden i gränsälvområdet. Lagen (1997:201) om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde bör med detta kunna upphävas.

En reglering av fiskefrågorna i gränsälvområdet på det föreslagna sättet är i linje med uttalanden i propositionen om lag om befogenhet att besluta

om fisket inom Torne älvs fiskeområde. Där sägs att det på sikt kan finnas goda skäl för att sammanföra de parallella regelverken för fisket.⁷⁹

En viktig konsekvens av den föreslagna modellen skulle vara att sådana föreskrifter som betingas av internationella regler och överenskommelser, främst inom ramen för EG:s fiskeripolitik och rekommendationer beslutade av Fiskerikommissionen för Östersjön, blir införda i berörda delar av gränsälvsområdet på samma sätt som de införs i andra berörda områden. Den nuvarande ordningen förutsätter för sådana frågor – i de fall en viss fråga är reglerad i gränsälvsöverenskommelsen – särskilda, mellan länderna samordnade, lagstiftningsåtgärder för gränsälvsområdet eller att Gränsälvscommissionen inom ramen för sin beslutskompetens självständigt anpassar sig till vad som har överenskommit internationellt.

Överenskommelser om fisket

De särskilda bestämmelser för fisket i gränsälvsområdet, som Sverige och Finland anser bör vara gemensamma, läggs fast i en överenskommelse mellan länderna. Bestämmelserna bör avse dels sådana som är av grundläggande och långsiktig natur och i vissa fall måste eller av andra skäl bör beslutas av riksdagen, dels sådana bestämmelser för fisket och fiskevården som är av kortare varaktighet.

I anslutning till den mellanstatliga överenskommelsen om bestämmelser för fisket bör läggas fast för Sverige och Finland gemensamma riktlinjer för hur bestämmelserna skall tillämpas. De riktlinjer som skall gälla vid enskilda beslut, med stöd av överenskommelsens bestämmelser, bör framgå av författningar samt propositioner och andra förarbeten.

Underlag för överenskommelsen och för ändringar av den bör på regeringarnas uppdrag utarbetas av en för de i respektive land ansvariga fiskerimyndigheterna gemensam grupp. Ett huvudmotiv för att utarbeta underlaget på central myndighetsnivå är att föreskrifter beträffande vandringsfisk, som är de viktigaste skyddsobjekten i gränsälvsområdet, är en internationell angelägenhet med stor betydelse för fiskevården och fisket i hela Östersjöområdet. Till följd av laxens vandring mellan lek- och kläckningsområdena i älvarna och uppväxtområdena i södra Östersjön är laxbeståndet beroende av åtgärder inom de båda skilda förvaltningssystem som finns för havsområdena respektive för kust- och älvsområdena. Ett uttryck för behovet av för förvaltningssystemmen samordnade åtgärder är den resolution som Fiskerikommissionen för Östersjön år 1995 antog om

⁷⁹ Proposition (1996/97:94) om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde s. 4.

ett moratorium för fiske efter lax i de älvar med mynningsområden, som hyser vilt reproducerande lax, bland annat Torneälvslox.

Fiskeföreskrifterna för gränsälvsområdet torde komma att innefatta bestämmelser som behöver fortlöpande omprövas och uppdateras, bland annat med anledning av nya internationella överenskommelser om fisket. På den svenska respektive finska regeringens uppdrag bör den nyss nämnda myndighetsgruppen vid behov se över överenskommelsens bestämmelser.

Beslut i enskilda fall

Regeringarna torde komma att behöva delegera prövningsrätten i frågor om tillämpningen av de bestämmelser som grundas på den mellanstatliga överenskommelsen. Det kan exempelvis handla om rätt att, på liknande sätt som Gränsälvskommissionen för närvarande kan göra, besluta i frågor om undantag från vissa föreskrifter om fiskeförbud och förbud för vissa fiskeredskap eller om tillstånd till utsättning och odling av fisk.

Ett sådant bemyndigande skulle kunna ges till ett för Sverige och Finland gemensamt organ. För ett mellanstatligt organ talar att det skulle skapa goda förutsättningar för en samstämd behandling på båda sidor om gränsen av ärenden av samma slag. Om det av de frågor som Gränsälvskommissionen nu handlägger, i enlighet med vad som diskuteras i *avsnitt 6.2*, skulle bli kvar enbart fiskefrågor, bör de kvarstående uppgifterna handhas av en till uppgifterna särskilt anpassad organisation. Det kan emellertid ifrågasättas om det skulle vara rimligt att ha ett särskilt mellanstatligt organ för bara fiskefrågorna, som svarar för en liten del av de uppgifter som kommissionen nu handlägger. Enligt Gränsälvskommissionens svenske ordförande utgör fiskeärendena för närvarande tidsmässigt i genomsnitt omkring 15 % av kommissionens arbete.⁸⁰ Därtill kan noteras att fiskeärendena till den helt övervägande delen rör laxfisket. Det lokala beslutsutrymmet i frågor om laxfisket har blivit mer begränsat till följd av, som tidigare har sagts, behovet att samordna regleringen av fångsten av vandringsfisk, främst lax, i havsområdet och i kust- och älvsområdena.

Ett alternativ till ett mellanstatligt organ är att lägga behörigheten att besluta i enskilda fall hos en förvaltningsmyndighet i respektive land. För Sveriges del skulle det enligt vår uppfattning handla om Länsstyrelsen i Norrbottens län, som har myndighetsuppgifter inom fiskeområdet. Mot

⁸⁰ Därutöver görs ett omfattande arbete av de sakkunniga myndigheter som biträder Gränsälvskommissionen med underlag.

detta alternativ talar risken för olika utveckling i de båda länderna av praxis vid behandlingen av frågorna. Denna risk bör dock kunna förebyggas genom tydliga riktlinjer för tillämpningen av bestämmelserna som, enligt vad vi tidigare har sagt, bör finnas i författningar och förarbeten och också genom krav på samråd mellan de beslutande organen i respektive land.

I syfte att underlätta en dialog med och för att ge samlade synpunkter med avseende på de olika intressen som finns rörande fisket i gränsälvsområdet skulle kunna inrättas en samrådsgrupp där olika intressen och parter i såväl Sverige som Finland skulle vara företrädare. En sådan grupp borde också kunna underlätta möjligheterna att uppnå en samsyn i besluten i olika typer av ärenden, oberoende av vilken sida om gränsen en fråga berör.

En samrådsgrupp skulle vara av särskild betydelse i det fall en nationell myndighet skall svara för besluten. Det är det av alternativen som vi förordar mot bakgrund av den gjorda jämförelsen av de båda alternativen.

Överklagande av beslut

Som vi framhåller i *avsnitt 4.2.1* skall beslut som grundas på gränsälvsöverenskommelsen kunna överklagas. I alternativet med beslut av länsstyrelsen i fiskefrågor bör den nationella förvaltningsrättsliga ordningen för överklaganden gälla. Denna innebär i Sverige att Fiskeriverket är första instans och att verkets beslut kan överklagas till länsrätten.

I ett alternativ med en gemensam mellanstatlig organisation bör överklagandet ske i det land där den klagande har sin rätt. Som prövningsinstans i första instans kan tänkas antingen den centrala fiskerimyndigheten eller en förvaltningsdomstol. Vi förordar att överklaganden för Sveriges del skall få ske till länsrätten. Detta förutsätter dock att organisationen ges en tillräcklig egen kompetens inom fiskeområdet. I annat fall bör Fiskeriverket vara första överklagandeinstans med möjlighet att överklaga verkets beslut till länsrätten. Det är viktigt att i ett fortsatt arbete närmare beakta beslutssystemen i Finland så att ordningen för överprövning så långt möjligt blir konsistent mellan länderna.

I anslutning till prövningen av överklagade beslut bör inrättas lämpliga samarbetsformer mellan överprövningsorganen i Sverige och Finland för samråd och uppföljning av praxis så att tillämpningen av de gällande reglerna blir så enhetlig som möjligt. Om oacceptabla skillnader uppstår mellan besluten i Sverige och Finland får förutsättas att överprövningsorganen tar initiativ till att tydligare riktlinjer lämnas av regeringarna och att

det vid behov kommer till stånd överläggningar mellan länderna om författningsändringar.

Tillsyn

För att gagna effektiviteten i tillsynsarbetet i gränsälvsområdet bör i samråd med Finland undersökas förutsättningarna för ett närmare samarbete mellan de myndigheter som på de bägge sidorna om gränsen har tillsynsansvar. En särskild fråga härvid är att överväga möjligheterna att undanröja nationsgränsen som ett hinder i tillsynsarbetet genom att tillåta att en tillsynsansvarig person i omedelbar anslutning till gränsälvarna får överskrida nationsgränsen för att ingripa.

6.4 En alternativ gränsälvsöverenskommelse

Med utgångspunkt i våra principiella överväganden tidigare i detta kapitel lämnar vi här förslag till det slag av bestämmelser som vi menar bör ingå i ett alternativ till det nuvarande gränsälvsarbetet.

Med den tid som har stått till förfogande har det inte vara möjligt att överväga den närmare utformningen av de föreslagna bestämmelserna. De får ses som en skiss som behöver förfinas i ett fortsatt arbete med att hitta lämpliga former för samarbetet i gränsälvsområdet.

Det i det följande redovisade förslaget tar sin utgångspunkt i bestämmelserna i den nuvarande gränsälvsöverenskommelsen. De förändringar som vi föreslår kommenteras, bortsett från vissa språkliga och andra förändringar som inte har någon betydelse i sakfrågan. I de fall vårt förslag innebär att motsvarigheten till en nuvarande bestämmelse skall finnas kvar måste uppmärksammas det behov av omarbetningar som vi behandlar i *kapitel 5*.

Förslaget till alternativ överenskommelse om gränsälvsarbetet redovisas, mot bakgrund av bestämmelsernas olika karaktär, i tre avsnitt.

- Övergripande bestämmelser
- Bestämmelser om vattenverksamhet och vattenförorenande verksamhet
- Bestämmelser om fiske och fiskevård

Kommentarerna till artiklarna lämnas samlat i slutet av varje avsnitt.

I ett eventuellt fortsatt arbete med förslaget bör övervägas om det skulle vara lämpligast att låta bestämmelserna om vattenverksamhet och vattenförorenande verksamhet respektive de artsilda bestämmelserna om

fiske ingå i två separata överenskommelser. De övergripande bestämmelserna får då i relevanta delar föras till respektive överenskommelse.

Bestämmelserna skall ersätta de bestämmelser som finns i den nuvarande gränsälvsöverenskommelsen rörande allmänna stadganden (kapitel 1), byggande i vatten (kapitel 3), vattenreglering (kapitel 4), fiske (kapitel 5 och den särskilda fiskestadgan) och skydd mot vattenförorening (kapitel 6).

Bestämmelserna i den gällande gränsälvsöverenskommelsen om Gränsälvscommissionen (kapitel 2), ersättning (kapitel 7), förfarandet (kapitel 8) och tillsyns- och ansvarsbestämmelser m.m. (kapitel 9) får genom den här föreslagna ordningen inga direkta motsvarigheter i förslaget till ny gränsälvsöverenskommelse; i vissa fall finns dock motsvarande bestämmelser i de föreslagna artiklarna. Ansvarsbestämmelserna vid brott mot de bestämmelser om fiske och fiskevård, som vi föreslår skall ingå i en överenskommelse, bedömer vi bör kunna kopplas till de motsvarande stadganden som finns i den nationella lagstiftningen.

6.4.1 Övergripande bestämmelser

Detta avsnitt motsvarar i princip kapitel 1 i den nuvarande gränsälvsöverenskommelsen, där det, utöver den geografiska avgränsningen av gränsälvsområdet, läggs fast bestämmelser om övergripande frågor i förhållandet mellan länderna i detta område.

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Överenskommelsen skall tillämpas för följande vattenområden:

Könkämä och Muonio älvar samt den del av Torne älv och de sjöar i vilka riksgåränsen mellan Finland och Sverige löper (*gränsälvarna*),

de sjöar och vattendrag vilka utgör sidogrenar av eller tillflöden till gränsälvarna,

de särskilda utflöden som bildas av Torne älvs skilda mynningsgrenar och

den del av Bottniska viken som ligger inom finska och svenska Nedertorneå kommuner.

Överenskommelsens bestämmelser om fiske har ett särskilt tillämpningsområde enligt vad som anges i artikel 27.

Artikel 2

Överenskommelsen omfattar

sådan vattenverksamhet som anges i artikel 9 och sådan vattenförorenande verksamhet som anges i artikel 10, om verksamheten utförs inom gränsälv eller om verksamheten eljest utförs inom tillämpningsområdet, såsom det har bestämts i artikel 1 första stycket, i endera landet och kan medföra verkningar i det andra landet samt

fiske och fiskevård inom det i artikel 27 angivna särskilda tillämpningsområdet.

Artikel 3

De av överenskommelsen berörda vattenområdena skall, enligt de närmare grunder som anges i denna överenskommelse, nyttjas så, att båda länderna får tillgodojuta fördelarna av gränsvattendragen och gränsbygdens intressen främjas på bästa sätt.

Särskild vikt skall fästas vid naturvårdsintresset. Fiskbeståndet skall så långt möjligt tryggas. Förorening av vattnet skall motverkas.

Vattenförorenande verksamhet får inte utövas om den befarade olägenheten innebär att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att liknande allmänt intresse skadas avsevärt. Om det är fråga om vattenverksamhet enligt artikel 10 får den dock, enligt artikel 24, tillåtas om särskilda skäl föreligger.

Inom vattenområdena får, med undantag för företag som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan, inte utföras vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål.

Artikel 4

Vid prövning av om en verksamhet får tillåtas skall förhållandena i Finland och Sverige beaktas såsom likvärdiga. Störning som en verksamhet medför eller kan medföra i det andra landet skall likställas med störning i det egna landet.

Artikel 5

Är vid prövning fråga om skilda verksamheter på vardera sidan av riksgränsen, vilka avser samma vattenområde eller av annan orsak inte kan utföras jämte varandra, skall företräde ges åt det företag som från allmän och enskild synpunkt kan antas bli till största gagn.

Mellan stridiga intressen skall såvitt möjligt jämkas så att vart och ett kan tillgodoses utan väsentligt förfång för annat.

Artikel 6

I gränsälvarna med sidogrenar skall lika lott i vattenmängden tillkomma vardera sidan, även om större del rinner inom det ena landet än inom det andra. Härigenom rubbas inte den rätt till vattnet som enskild kan grunda på dom, urminnes hävd eller annan särskild rättsgrund.

Artikel 7

Den som äger eller har nyttjanderätt till strand vid gränsälv får oavsett riksgränsen förfoga över annan tillhörigt vattenområde utanför stranden för anordnande av mindre brygga, båt-, bad- eller tvätthus eller annan sådan byggnad.

I gränsälv äger envar ta vatten och is till husbehov och nyttja vattnet för annat likartat ändamål.

Vattenområde får inte tas i anspråk för ändamål som avses i denna artikel, om områdets ägare åsamkas nämnvärd olägenhet därav eller om fisket skadas. Denna artikel rubbar inte vad som eljest gäller om samfärdseln över riksgränsen.

Artikel 8

Enligt gränsregleringstraktaten den 8/20 november 1810, art. IV, äger invånarna i vardera landet rätt att färdas fritt med båt på gränsälvarna samt att, om det är nödvändigt med hänsyn till båtfartens säkerhet eller för förhållning av båtar, lägga till vid den motliggande stranden.

Kommentarer

Bestämmelserna i detta avsnitt av förslaget till en alternativ gränsälvsöverenskommelse utgår från artiklarna i kapitel 1 i den nuvarande överenskommelsen. Dessa är kompletterade med vissa bestämmelser som har flyttats från andra delar av överenskommelsen och vissa nya bestämmelser.

Bestämmelsen i kapitel 1 artikel 8 i gränsälvsöverenskommelsen – att inom vardera staten gällande rätt skall tillämpas om gränsälvsöverenskommelsen inte har särskilda bestämmelser – faller bort till följd av vårt förslag att nationella bestämmelser skall tillämpas i fråga om byggande i vatten och vattenföroreningar. För fisket har en motsvarande bestämmelse införts i artikel 36 sista stycket.

I **artikel 1** har avgränsningen i havsområdet angetts till kommungränserna i stället för sockengränserna, som numera inte svarar mot någon administrativ indelning. I det här aktuella fallet är kommun- och sockengränserna

identiska varför ändringen inte innebär någon förändring av tillämpningsområdet.

I **artikel 2** första stycket är de tidigare begreppen för vilka åtgärder som överenskommelsen omfattar ersatta som följd av de ändringar som föreslås enligt artikel 9 och artikel 10.

I andra stycket tas bort en hänvisning till särskilda bestämmelser om flottning, eftersom flottning inte har någon aktualitet i gränsälvsområdet. Bestämmelsen finns i överenskommelsen den 17 februari 1949 mellan Sverige och Finland om flottningen i Torne och Muonio älvar med den därvid fogade stadgan angående flottningen i Torne och Muonio gränsälvars flottled. Överenskommelsen om flottning bör ses över.

Artikel 3 tredje stycket motsvarar gränsälvsöverenskommelsens kapitel 6 artikel 7 andra stycket. Vi har övervägt att göra det möjligt för regeringarna att i särskilda fall pröva tillåtligheten av verksamhet som det här är fråga om, på samma sätt som beträffande byggande i vatten av motsvarande ingripande beskaftenhet (se Artikel 2). Skälet för att inte föreslå detta redovisar vi i *avsnitt 6.2*.

Fjärde stycket innehåller en ny bestämmelse som motsvarar bestämmelserna i naturresurslagen, kapitel 3 § 6, om förbud mot bland annat byggande av vattenkraftverk. Det torde vara angeläget för Sverige att få till stånd denna komplettering då riksdagen, med hänsyn till älvens orörda karaktär, har förklarat Torneälven med dess biflöden som nationalälv. Vi föreslår i *avsnitt 5.1.4* att motsvarande ändring skall införas i den nuvarande gränsälvsöverenskommelsen.

Artikel 4 motsvarar kapitel 3 artikel 4 och kapitel 6 artikel 5 andra stycket i gränsälvsöverenskommelsen. Motivet att placera bestämmelsen här är att den, liksom andra inledande bestämmelser, är av övergripande karaktär och nära besläktad med artikel 3. Bestämmelsen är ett uttryck för den i *avsnitt 4.2* redovisade och internationellt vedertagna principen om icke-diskriminering.

I **artikel 5** har den nu gällande motsvarande bestämmelsen anpassats till att tillståndsprövningen i förslaget till en alternativ modell för gränsälvsöverenskommelse skall grundas på nationell lagstiftning och göras av nationella organ. Överenskommelsen behöver bara reglera konkurrenssituationer som är gränsöverskridande.

I **artikel 7** har det skydd för intrång mot flottning som finns i motsvarande bestämmelse i gränsälvsöverenskommelsen tagits bort av det skäl som anförs i kommentaren till artikel 2.

6.4.2 Vattenverksamhet och vattenförorenande verksamhet

Bestämmelserna avses ersätta de bestämmelser som finns i den nuvarande gränsälvöverenskommelsens kapitel 3 Byggande i vatten, kapitel 4 Särskilda bestämmelser om vattenreglering och kapitel 6 Skydd mot vattenförorening. Som framgår av det tidigare sagda har vissa av bestämmelserna i dessa kapitel förts till de inledande artiklarna.

Följande bestämmelser i den nuvarande gränsälvöverenskommelsen återfinns inte i förslaget till ny överenskommelse.

Bestämmelser i kapitel 3, 4 och 6 i gränsälvöverenskommelsen, vilka ersätts av den nationella lagstiftning som skall tillämpas enligt förslaget till alternativ överenskommelse.

Kapitel 3: artikel 2 första stycket, artiklarna 7–10, artikel 13 första stycket och tredje stycket delvis, artiklarna 14–22.

Kapitel 4: artikel 1 och artikel 3.

Kapitel 6: artiklarna 1–4, artikel 5 första och sista styckena, artikel 6, artikel 7 första stycket, artikel 8 och artiklarna 10–14.

Bestämmelser som utgår till följd främst av bestämmelsen om förbud mot vattenföretag för kraftändamål i artikel 3 i förslaget till ny överenskommelse.

Kapitel 3: artikel 5, artikel 6 och artikel 13 andra och fjärde styckena.

Kapitel 4: artikel 2 och artikel 4.

BESTÄMMELSER OM VATTENVERKSAMHET OCH VATTENFÖRORENANDE VERKSAMHET

Artikel 9

Med vattenverksamhet avses i denna överenskommelse

- uppförande av anläggning i vattenområde,
- reglering av vattenstånd eller vattenavrinning,
- bortledande av vatten från vattenområde,
- ändring eller rivning av byggnad i vatten om åtgärden kan märkbart förändra vattenförhållandena,
- annan åtgärd, som kan föranleda ändring av vattenståndet eller vattenföringen eller av vattnets djup eller läge,
- åtgärd i vattenområde, vilken kan påverka grundvattenförhållandena,
- uppförande av bro eller annan anläggning över vattenområde och

framdragande av ledning eller utförande av annan anläggning under vattenområde.

Artikel 10

Med vattenförorenande verksamhet avses i denna överenskommelse utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde och användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som annars kan medföra förorening eller annan risk för störning av vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten.

Artikel 11

I gränsälvområdet är annan vattenförorenande verksamhet än den som avses i artikel 10 förbjuden.

Prövning av tillåtligheten av verksamhet enligt artikel 9 och artikel 10 görs i det land där verksamheten skall utföras och av det landets behöriga domstolar och administrativa myndigheter (prövningsmyndighet) enligt där gällande rätt.

I det fall en verksamhet skall utföras på båda sidor om riksgränsen skall den myndighet som har mottagit en ansökan i ett särskilt beslut avgöra frågan om i vilket land prövningen skall ske. Yttrande skall i frågan inhämtas från vederbörande myndighet i det andra landet. Beslutet får överklagas.

Vid valet av prövningsland enligt andra stycket skall följande regler och kriterier användas.

xx

yy

Artikel 12

Vid prövning av verksamhet enligt artikel 9 och artikel 10 skall bestämmelserna i denna överenskommelse ha företräde framför motsvarande nationella bestämmelser.

Första stycket gäller dock inte om bestämmelsen i överenskommelsen strider mot en nationell bestämmelse som genomför ett EG-direktiv.

En EG-förordning har likaledes företräde framför bestämmelserna i denna överenskommelse.

Artikel 13

Den som drabbats eller kan drabbas av skada, intrång eller störning till följd av verksamhet enligt artikel 9 eller artikel 10, vilken prövas av

prövningsmyndighet i det andra landet, får i samma utsträckning och under samma förutsättningar som rättssubjekt i prövningslandet hos där behörig domstol eller administrativa myndighet föra talan beträffande verksamhetens tillåtlighet, däri inbegripet talan om förebyggande åtgärder, och beträffande ersättning för skadan, intrånget eller störningen samt överklaga beslut eller dom.

När ersättning för skada, intrång eller störning bestäms i enlighet med första stycket skall ersättningsreglerna i det land där skadan, intrånget eller störningen har uppkommit eller kan uppkomma tillämpas om dessa är mer förmånliga för den som för talan än prövningslandets ersättningsregler.

Vad gäller verksamhet enligt artikel 9 och artikel 10 som inte har tillståndsprövats och som företas i det ena landet och orsakar skada eller intrång i det andra landet är utövaren ersättningsskyldig för skadan och intrånget. Talan om ersättning får väckas hos behörig myndighet eller domstol i ettdera av länderna.

Artikel 14

För att möjliggöra vattenverksamhet enligt artikel 9 som har prövats i det ena landet och är av mera väsentlig betydelse från allmän eller enskild synpunkt, eller för att förebygga eller minska skada eller olägenhet av sådan vattenverksamhet, kan behörig myndighet i det andra landet på talan av den som bedriver eller skall bedriva verksamheten ge denne rätt att, mot ersättning till berörd fastighetsägare och under förutsättning att verksamhetsutövaren har nödvändigt tillstånd enligt denna överenskommelse, varaktigt eller tillfälligt ta i anspråk annan tillhörig fast egendom i det andra landet eller ändra eller utriva annan tillhörig byggnad i vatten som är belägen i det landet.

Artikel 15

Om det för rening av avloppsvatten, som skall släppas ut i ett vattenområde, är behövligt att en anläggning utförs på annan tillhörig fastighet i det andra landet, kan prövningsmyndigheten i det landet på talan av den som bedriver eller skall bedriva verksamheten ge denne rätt att utföra anläggningen mot ersättning till berörd fastighetsägare och under förutsättning att verksamhetsutövaren har nödvändigt tillstånd enligt denna överenskommelse. Tomtplats, trädgård eller park får dock inte tas i anspråk för ändamål som nu avses, om det kan undvikas utan synnerlig olägenhet.

Artikel 16

Vartdera landet utser en särskild myndighet (bevakningsmyndighet) med uppgift att tillvarata allmänna intressen i det egna landet i samband med

att prövningsmyndighet i det andra landet enligt artikel 11 behandlar ärenden.

För att ta tillvara allmänna intressen äger bevakningsmyndigheten föra talan hos eller bli hörd av prövningsmyndighet i det andra landet beträffande tillåtligheten av en verksamhet, om myndighet eller annan företrädare för allmänna intressen i det landet kan föra talan eller bli hörd i ärenden av det slag som det är fråga om, samt överklaga prövningsmyndighetens beslut enligt de regler som gäller i prövningslandet för sådana mål och ärenden.

Artikel 17

Finner prövningsmyndighet att en verksamhet enligt artikel 9 eller artikel 10 medför eller kan medföra negativa effekter av betydelse i det andra landet skall prövningsmyndigheten så snart som möjligt sända ett exemplar av handlingarna i ärendet till bevakningsmyndigheten i det andra landet samt bereda denna myndighet tillfälle att avge yttrande. Prövningsmyndigheten skall dock alltid underrätta bevakningsmyndigheten om verksamhet inom gränsälv.

Besked om tid och plats för sammanträde eller besiktning skall i förekommande fall i god tid tillställas bevakningsmyndigheten i det andra landet, som även i övrigt skall hållas underrättad om ärendets gång, i den mån det kan ha intresse för denna myndighet.

Artikel 18

På begäran av bevakningsmyndigheten i det andra landet skall prövningsmyndighet, i den mån det överensstämmer med procedurreglerna i prövningslandet, förelägga sökanden att lämna de ytterligare uppgifter, ritningar, tekniska beskrivningar och beskrivningar av miljökonsekvenser som prövningsmyndigheten anser erforderliga för att bedöma verkningarna i det andra landet.

Artikel 19

Om det i samband med prövning av en verksamhet för utredning om den prövade verksamhetens verkningar i det andra landet behövs besiktning på platsen, skall bevakningsmyndigheten på begäran av prövningsmyndigheten föranstalta om detta. Vid sådan besiktning får prövningsmyndigheten eller sakkunnig som myndigheten förordnar närvara.

Vid behov skall närmare föreskrifter angående besiktning som avses i första stycket utarbetas i samråd mellan länderna.

Artikel 20

Bevakningsmyndigheten tillkännager, i den mån den anser det behövt av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen, meddelanden från provningsmyndighet i det andra landet genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt och verkställer i övrigt den utredning om verkningarna i det egna landet som den finner erforderlig.

Artikel 21

Kostnaden för bevakningsmyndighetens verksamhet betalas av hemlandet.

Artikel 22

Har bevakningsmyndigheten i visst ärende underrättat vederbörande provningsmyndighet i det andra landet att bevakningsmyndighetens uppgifter i ärendet skall fullgöras av annan myndighet, gäller överenskommelsens bestämmelser om bevakningsmyndighet i tillämpliga delar denna myndighet.

Artikel 23

Är fråga om tillstånd till sådan verksamhet enligt artikel 9 eller artikel 10, som medför eller kan medföra effekter av väsentlig betydelse i det andra landet, föremål för prövning av regeringen eller vederbörande minister eller departement (ministerium) i provningslandet, skall frågan prövas av båda regeringarna, om regeringen i det först nämnda landet begär det. Det åligger vardera regeringen att snarast informera den andra regeringen om sådana ärenden.

Artikel 24

Om en vattenverksamhet enligt artikel 9 skulle ha sådana gränsöverskridande effekter att den kan medföra väsentlig försämring av befolkningens levnadsförhållanden eller förorsaka sådan bestående ändring av naturförhållandena, varigenom väsentligt minskad trevnad för närboende eller betydande förlust från naturvårdssynpunkt är att befara, eller eljest förnärma betydande allmänt intresse, får verksamheten tillåtas endast efter prövning av båda regeringarna och under förutsättning att den är av synnerlig vikt för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

Provningsmyndighet skall med eget yttrande underställa tillåtlighetsfrågan för sådan verksamhet som avses i denna artikel båda regeringarnas prövning.

Artikel 25

I det fall jämkning enligt artikel 5 andra stycket inte kan åstadkommas av prövningsmyndighet ankommer det på denna att anmäla detta till båda regeringarna för prövning av fråga om regeringsförbehåll.

Artikel 26

I fall där enligt denna överenskommelse en fråga skall prövas av båda regeringarna kan regeringen i vardera landet begära att en särskild kommission skall avge yttrande i ärendet. Kommissionen skall, om annat inte överenskomms, bestå av två ledamöter från vardera Finland och Sverige samt en av parterna gemensamt utsedd ordförande från ett annat nordiskt land. Har en begäran om en sådan kommission gjorts får ärendet inte avgöras, innan kommissionen har yttrat sig.

Vardera landet avlönar de ledamöter som har utsetts av landet. Ersättning till ordföranden och övriga kostnader för kommissionens verksamhet, vilka inte uppenbarligen är att anse som enbart det ena landets utgifter, skall betalas till lika delar av vardera landet.

Kommentarer

I **artikel 9** har begreppet byggande i vatten, som används i kapitel 3 artikel 1 i gränsälvöverenskommelsen, ersatts med begreppet vattenverksamhet, som inkluderar även de andra åtgärder än byggande i vatten som överenskommelsen är tillämplig på. Det innebär inga ändringar i sak.

I **artikel 10** har vattenförorenande verksamhet definierats på samma sätt som i den svenska miljöskyddslagen. Detta överensstämmer med vårt förslag i *kapitel 5* om översyn av gällande gränsälvöverenskommelse (se *avsnitt 5.1.3*).

I **artikel 11** anges reglerna för tillåtlighetsprövning av vattenverksamhet enligt artikel 9 och vattenförorenande verksamhet enligt artikel 10.

I enlighet med vad vi anför i *avsnitt 5.1.3* anser vi att det inte finns skäl att frånga bedömningen att förorening som kommer från annat än användning av mark, byggnad eller anläggning inte skall kunna tillåtas.

I artikelns tredje stycke regleras formerna för valet av prövningsland i de speciella fall då en verksamhet skall utföras på båda sidor om riksgränsen.

I fjärde stycket skall anges vilka regler och kriterier som skall användas vid valet av prövningsland – och därmed prövningsmyndighet – enligt tredje stycket. Vilka dessa regler och kriterier skall vara får övervägas i ett eventuellt fortsatt arbete med att utarbeta en alternativ form för gränsälvs-samarbetet. Som exempel på faktorer att beakta anger vi i *avsnitt 6.2* var

verksamheten huvudsakligen skall etableras, var effekterna blir störst och företagets hemvist.

Artikel 12 första stycket innebär att de materiella bestämmelser som finns i överenskommelsen skall gälla framför motsvarade nationella bestämmelser vid de nationella myndigheternas prövning av en verksamhet som kräver tillstånd enligt överenskommelsen.

Enligt andra och tredje styckena tar EG-rätten över motsvarande bestämmelser i överenskommelsen.

Artikel 13 reglerar frågor om skada, intrång m.m. med förebild från motsvarande bestämmelser i den nordiska miljöskyddskonventionen. En anpassning har skett till de särskilda förhållanden som gäller för gränsälvsområdet.

Enligt andra stycket skall ersättningsreglerna i ”skadelandet” tillämpas om de är mest förmånliga. Detta är i enlighet med de ersättningsprinciper som vi har redovisat i *avsnitt 4.2*.

Sista stycket reglerar taleräts- och ersättningsfrågor beträffande sådana åtgärder och verksamheter som inte har tillståndsprövats. Av samma skäl som i ersättningsfall enligt andra stycket bör en skadelidande i dessa fall kunna väcka talan om ersättning i ettdera av länderna.

Artikel 14 och **artikel 15**, som motsvarar kapitel 3 artikel 11 och artikel 12 och kapitel 6 artikel 9 i gränsälvsöverenskommelsen, reglerar frågor om möjligheten för en verksamhetsutövare att få åtkomst till annans fastighet eller anläggning i det andra landet än där huvudverksamheten bedrivs. Sådana frågor skall på talan av verksamhetsutövaren prövas av behörig myndighet i det land där fastigheten eller anläggningen finns och enligt det landets rätt.

Artiklarna 16–23 motsvarar i allt väsentligt bestämmelserna i den nordiska miljöskyddskonventionen. De här föreslagna bestämmelserna har dock en vidare innebörd till följd av att gränsälvsöverenskommelsen, utöver skydd mot vattenföroreningar, också omfattar frågor vid sidan härav som rör byggande i vatten, vilket miljöskyddskonventionen inte gör.

Vi har övervägt att ersätta dessa artiklar med en allmän bestämmelse om att procedurreglerna i den nordiska miljöskyddskonventionen skall tillämpas vad gäller prövningen av alla de frågor, som enligt överenskommelsen rör vattenverksamhet enligt artikel 9. Detta kan inte göras utan närmare analys av innebörden av vattenlagens, i förhållande till miljöskyddslagstiftningen, skilda innehåll och annorlunda begreppsapparat. Vi har i vårt arbete inte haft möjlighet att närmare penetrera dessa frågor.

Att ha procedurreglerna samlade som egna artiklar torde också vara en fördel i ett fortsatt arbete tillsammans med Finland med de fördjupade överväganden som behöver göras om den slutliga utformningen av en alternativ form för gränsälvsamarbetet.

Artikel 24 reglerar de fall när en tillåtlighetsfråga av prövningsmyndigheten skall underställas båda regeringarnas prövning till följd av att verksamhetens beskaffenhet kan medföra ingripande gränsöverskridande effekter.

Första stycket avser sådan vattenverksamhet som omfattas av bestämmelserna i kapitel 3 artikel 3 andra stycket i gränsälvsöverenskommelsen och bara kan tillåtas om den är av synnerlig vikt för näringslivet eller för orten eller annars från allmän synpunkt. Av skäl som redovisas i *avsnitt 6.2* förelår vi ingen motsvarande bestämmelse för vattenförorenande verksamhet som inte samtidigt innebär byggande i vatten.

I tredje stycket finns en bestämmelse om prövningsmyndighetens underställningsskyldighet. Här regleras att prövningsmyndigheten skall bifoga ett eget yttrande i ärendet, vilket inte har någon motsvarighet i gränsälvsöverenskommelsen.

Artikel 25 innebär att i sådana fall som prövningsmyndigheten inte kan jämka gränsöverskridande motstridiga intressen får regeringarna besluta om frågan skall avgöras på regeringsnivå.

Enligt **artikel 26** kan vardera regeringen begära att en kommission skall yttra sig i sådana ärenden som enligt överenskommelsen skall prövas av båda regeringarna. Syftet är att kommissionen i komplicerade fall skall ta fram ett för regeringarna gemensamt beredningsunderlag.

6.4.3 Fiske

Som framgår av *avsnitt 6.3* är de för Finland och Sverige gemensamma bestämmelser som vi föreslår för att reglera fisket i gränsälvsområdet av två slag. Dels grundläggande bestämmelser, dels närmare föreskrifter om fisket och fiskevården som är av mer kortsiktig karaktär. Med utgångspunkt i bestämmelserna om fiske i kapitel 5 i den nuvarande gränsälvsöverenskommelsen har vi bedömt vilka bestämmelser som är av det förstnämnda slaget. Dessa bestämmelser framgår av de följande förslagen till artiklar.

Enligt vad vi anför i *avsnitt 6.3* bör det vara en strävan att finna en ordning där bestämmelserna om fiske i enskilda fall tillämpas av nationella

förvaltningsmyndigheter och domstolar. Förslagen till bestämmelser utgår från en sådan ordning.

I *avsnitt 6.3* diskuterar vi även ett alternativ med ett mellanstatligt organ som skulle besluta i enskilda fall. Även om vi förordar en ordning med nationella beslutsorgan anser att vi att frågan behöver övervägas ytterligare innan ett slutligt ställningstagande sker. Något alternativ med ett mellanstatligt organ har vi dock inte utarbetat. Om ett sådant organ skulle svara för de i fråga varande besluten måste de här föreslagna artiklarna överarbetas med hänsyn till det mellanstatliga organets beslutsbefogenheter och organisation, regler om överklagande m.m.

BESTÄMMELSER OM FISKE OCH FISKEVÅRD

Artikel 27

I *Torne älvs fiskeområde*, som utgörs av gränsälvsområdet med undantag för den inom finska och svenska Nedertorneå kommuner utanför baslinjerna belägna delen av Bottniska viken, gäller i fråga om fiske vad som stadgas i det följande.

Den del av Torne älvs fiskeområde som ligger norr om älvmyningen, bestämd såsom en rät linje mellan spetsen av Hellälä norra udde på finska sidan och udden Virtakari på närmast motliggande svenska land samt på finska sidan norr om en rät linje dragen genom sydspetsen på Oxö och Palosaari, benämns älvområdet; den del som ligger söder därom benämns havsområdet. Torne älvs utflöden tillhör älvområdet.

Artikel 28

Med fast redskap avses i denna överenskommelse
fiskebyggnad och
fiskeredskap med ledarm, om redskapet är fastsatt vid botten eller stranden och avses stå kvar i mer än två dygn i följd.

Rörligt redskap är sådant fiskeredskap som inte är fast redskap.

I denna överenskommelse avses med
handredskap: spö, pilk och liknande rörliga redskap som är utrustade med lina och högst tio krokar,
kosteverkko (laiska): nät vars ena ände har gjorts fast i skydd av naturligt eller anlagt strömhinder,
flytnät: med strömmen fritt flytande nät,
drag- eller drivnät (ajoverkko): nät som driver med strömmen fäst i båt eller annan anordning.

Artikel 29

Inom älvmrådet skall i varje gren där fisken har sin gång finnas fiskådra i djupaste vattnet. Fiskådran utgör en tredjedel av vattnets bredd vid vanligast förekommande lågt vattenstånd. Fiskådra, som enligt lagen i vederbörande stat finns i tillflöde till älvmrådet, skall med oförändrad bredd sträcka sig ut till fiskådran i älvmrådet.

Om skäl därtill föreligger får bestämmas att fiskådran skall gå i annan del av vattnet än som anges i första stycket. Sådan ändring får göras endast om den kan antas inte medföra väsentligt förfång för någon som inte har samtyckt därtill.

Fiskeredskap eller annan anordning får inte anbringas och brukas så, att fiskens gång i fiskådra kan hindras eller fisken eljest kan avhållas från att gå fram där. Undantag härifrån får göras om det kan antas inte medföra fara från fiskevårdssynpunkt och inte heller medföra väsentligt förfång för någon som inte har samtyckt till åtgärden. Om någon har särskild rätt att för fiske stänga fiskådra, skall den rätten bestå.

Artikel 30

Inom havsområdet skall, utöver fiskådra enligt lagen i vartdera landet, finnas fredningszoner. Dessa utgörs av vattenområdena inom ett avstånd av 200 meter på ömse sidor om följande räta linjer:

a) från Kraaseligrundet utanför älvmyrningen i bäring 196° till en punkt $65^\circ45,85'N$, $24^\circ06,45'O$, därifrån till $65^\circ44,0'N$, $24^\circ10,O$, därifrån till $65^\circ40,55'N$, $24^\circ11,95'O$, därifrån mellan Sarvenkataja och Linnanklupu i bäring 193° ;

b) från skärningspunkten av den från Kraaseligrundet enligt a) gående linjen och latitudsparallellen $65^\circ46,0'N$ till $65^\circ46,05'N$, $24^\circ02,75'O$, därifrån i bäring $213,5^\circ$ till $65^\circ44,0'N$, $23^\circ59,50'O$, därifrån till $65^\circ42,0'N$, $24^\circ01,70'O$, därifrån till $65^\circ36,0'N$, $23^\circ59,25'O$, därifrån i bäring 160° ;

c) från $65^\circ44,0'N$, $23^\circ59,50'O$ längs den under b) nämnda bäringlinjen $213,5^\circ$ till $65^\circ39,0'N$, $23^\circ51,50'O$, därifrån till $65^\circ38,0'N$, $23^\circ50,65'O$, därifrån i bäring 171° ;

d) från skärningspunkten av den under b) nämnda bäringlinjen och latitudsparallellen $65^\circ44,60'N$ till $65^\circ44,50'N$, $23^\circ50,30'O$, därifrån till $65^\circ43,60'N$, $23^\circ48,50'O$, därifrån till $65^\circ42,80'N$, $23^\circ48,70'O$, därifrån till $65^\circ41,40'N$, $23^\circ46,85'O$, därifrån i bäring 200° ;

e) från den under a) nämnda brytningspunkten $65^\circ44,0'N$, $24^\circ10,0'O$ till $65^\circ43,95'N$, $24^\circ14,15'O$, därifrån väster om Vähä Huituri och Iso Huituri i bäring 160° ;

f) från den under e) nämnda brytningspunkten $65^\circ43,95'N$, $24^\circ14,15'O$, till $65^\circ43,80'N$, $24^\circ19,40'O$, därifrån till $65^\circ42,30'N$, $24^\circ22,85'O$, därifrån i bäring 172° .

Fiskeredskap eller annan anordning får inte anbringas och brukas så, att fiskens gång i fredningszon kan hindras eller fisken eljest kan avhållas från att gå fram där. Undantag härifrån får göras om det kan antas inte medföra fara från fiskevårdssynpunkt och inte heller medföra väsentligt förfång för någon som inte har samtyckt till åtgärden.

Artikel 31

Allt fiske med fast redskap som i någon del är högre än 1,5 meter samt annat för fångst av lax och öring avsett redskap är förbjudet inom den del av havsområdet som är belägen mellan älvmynningen och en linje dragen från södra stranden av Salmisvikens mynning över sydligaste udden på öarna Kraaseli och Tirro samt över Sellöns nordvästra udde till Björköns sydvästra udde.

I Sundet mellan öarna Stora Tervakari och Hamppuleiviskä får inte från någondera sidan sättas ut fiskeredskap med större längd än 200 meter.

Artikel 32

Fast fiskeredskap som i någon del är högre än 1,5 m får, utom vad avser skattlagt eller hävdvunnet fiske, användas i älvområdet endast efter särskilt tillstånd.

Artikel 33

Fisk får inte sättas ut, flyttas eller odlas utan särskilt tillstånd. Tillstånd skall begränsas till viss tid och förenas med villkor.

Tillstånd för fiskodling får inte ges för sådana fiskarter eller fiskstammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart. Tillstånd får inte heller ges om det finns risk för spridning av smittsamma sjukdomar.

Artikel 34

I fråga om fiske inom älvområdet efter lax eller öring med notar kan för viss fiskeplats, under förutsättning att annat fiske inte lider förfång av betydelse därav och för högst tio år i sänder, bestämmas att fisket skall brukas samfällt över riksgränsen.

Hemmansägare i byalag vid och i närheten av fiskeplatsen skall äga företräde till upplåtelse av fiskerätten.

Artikel 35

Oberoende av riksgränsen kan för gränsälvarna för viss tid bestämmas, att rätt till fiske efter lax eller öring med drag eller därmed jämförligt redskap skall kunna upplåtas mot fiskekort (fiskerättsbevis).

Inkomsterna av fiskekort för visst distrikt tillfaller dem som innehar rätten till fisket inom distriktet efter deras andelar däri.

Artikel 36

I frågor som inte regleras i denna överenskommelse skall inom vardera staten gällande rätt tillämpas.

Artikel 37

Domstol och förvaltningsmyndighet som har att besluta i enskilda fall skall innan beslut meddelas inhämta synpunkter från berörda enskilda intressen i båda ländernas delar av gränsälvsområdet och samråda med vederbörande domstol eller förvaltningsmyndighet i det andra landet.

Artikel 38

Föreskrifter om fiske utfärdade med stöd av denna överenskommelse och beslut eller dom av myndighet eller domstol i enskilt fall rörande fiske får överklagas av berört rättssubjekt i det andra landet i samma utsträckning och under samma förutsättningar som gäller i det land där beslutet har fattats.

Artikel 39

En av de båda regeringarna tillkallad grupp med lika många företrädare för vardera landets fiskerimyndigheter skall senast den 15 januari varje år till regeringarna lämna en rapport om behovet att ändra bestämmelserna i denna överenskommelse.

Artikel 40 osv.

Här skall följa ett antal artiklar med närmare föreskrifter rörande

- ändring av fiskådra enligt artikel 29 andra stycket,
- undantagsbestämmelser enligt artikel 29 och artikel 30,
- tillstånd till fast fiskeredskap enligt artikel 32,
- tillstånd till utsättning, flyttning och odling av fisk enligt artikel 33,
- samfällt fiske, enligt artikel 34 och
- fiskekort, enligt artikel 35.

Här skall också finnas sådana närmare föreskrifter för fisket och fiskevården som är av mer kortsiktig karaktär. Till dessa hör motsvarigheter till vissa bestämmelser i den nuvarande gränsälvsöverenskommelsen som inte återfinns bland de av oss i det föregående föreslagna artiklarna liksom till vissa av de bestämmelser som nu finns i den särskilda fiskestadgan (se *bilaga 2*). Till denna kategori hör också bestämmelser som behövs med

hänsyn till de förändringar som har skett i den nationella lagstiftningen, bland annat de nya bestämmelserna i förordningen (FIFS 1997:12) om fisket i Torne älvs fiskeområde, och med hänsyn till de internationella överenskommelser både Sverige och Finland är bundna av. Vidare behöver de bestämmelser som rör Gränsälvscommissionens befogenheter anpassas till vårt förslag att fiskefrågorna skall hanteras av nationella organ. Vi har inte funnit det nödvändigt att i detta skede närmare granska vilka förändringar som behöver göras i dessa avseenden.

Kommentarer

Enligt vad vi motiverar i *avsnitt 6.3* innebär **artikel 27** att området där fiskebestämmelserna skall gälla, Torne älvs fiskeområde, utökas med gränsälvarnas tillflöden (biflöden). Vidare är innebörden, enligt vad vi redovisar i *avsnitt 5.1.6*, att fiskeområdets gräns i havet skall följa de s.k. baslinjerna⁸¹. Av samma skäl som i artikel 1 har begreppet socken ersatts med kommun.

I andra stycket har vi beaktat den senaste gränsdragningen mellan älv- och havsområdet, vilken finns i fiskestadgan.

I **artikel 28** definieras olika slag av fiskeredskap. En definition av fasta redskap i gränsälvsöverenskommelsen är nödvändig med hänsyn till förbudsregeln i artikel 31 och den av oss i artikel 32 förslagna tillståndsplikten för användning av sådana redskap och för att möjliggöra införandet av ytterligare redskapsföreskrifter.

Vissa redskapsdefinitioner finns nu i fiskestadgan.

Artikel 29 motsvarar nuvarande bestämmelser om fiskådra i gränsälvsöverenskommelsen artikel 2, men reglerna om de uppgifter som nu ankommer på Gränsälvscommissionen får ersättas av kompletterande föreskrifter.

Vad som enligt gränsälvsöverenskommelsen gäller om att tillåta fiskeanordningar ersätts av bestämmelserna om tillståndsprövning i förslaget till artikel 32. Därutöver gäller de föreslagna bestämmelserna om vattenverksamhet och vattenförorenande verksamhet.

Bestämmelserna i **artikel 30** om fredningszoner, som motsvarar nuvarande artikel 3, har ändrats på samma sätt och med samma innebörd som artikel 29. En möjlighet införs dock att, liksom i fiskådra, i vissa fall lämna tillstånd till fiskeanordningar.

⁸¹ Se not s. 27.

Gränserna för fiskezonerna behöver vid behov anpassas till baslinjerna om en sådan ändring görs av Torne älvs fiskeområde som vi föreslår i artikel 27. Det bör också observeras att de angivna positionsangivelserna inte stämmer med de nya sjökorten som grundas på ett annat koordinat-system.

I **artikel 31** ersätts den nuvarande uppräkningslistan av fiskeredskap i gränsälvsöverenskommelsen artikel 4 med fast redskap av viss storlek. Storleksgränsen är satt så att tillståndsplikten inte skall omfatta mindre redskap, såsom gäddryssjor, vilka är avsedda för fångst av andra arter än lax och öring.

Begreppet fast redskap är definierat i artikel 28.

I **artikel 32** föreslår vi av fiskevårdsskäl att en tillståndsplikt införs i älvmrådet för alla större fasta fiskeredskap, utom för dem som används för skattlagt eller hävdvunnet fiske. (Se även kommentaren till artikel 31.)

Nu finns krav på tillstånd endast för sådana fasta fiskeverk som är byggande i vatten enligt kapitel 3, vilket motsvarar tillståndskraven för vattenverksamhet enligt förslaget till alternativ gränsälvsöverenskommelse. Gränsälvskommissionen har vidare bemyndigande att vid behov införa tillståndskrav också för andra fasta fiskeredskap.

I **artikel 33** förs in föreskrifter om tillstånd för utsättning, flyttning och odling av fisk. I nationell lagstiftning har på senare tid tillkommit sådana krav som hänför sig till att EG:s habitatdirektiv och konventionen om biologisk mångfald innebär en mer strikt syn på verksamheten. Därutöver kan bestämmelserna om vattenverksamhet och vattenförorenande verksamhet vara tillämpliga.

Artikel 34 respektive **artikel 35** motsvarar de nuvarande artiklarna 6 och 7 om samfällt fiske respektive fiskekort. Med hänsyn till att älvmrådet enligt förslaget vidgas till att även omfatta biflödena har dock bestämmelsen i artikel 35 preciserats till att avse gränsälvarna.

Artikel 36 motsvarar för fiskets del bestämmelsen i kapitel 1 artikel 8 i den nuvarande gränsälvsöverenskommelsen.

I **artikel 37** anges en skyldighet för vederbörande domstol och myndighet att inhämta synpunkter, inte bara från berörda intressen i det land där en fråga prövas, utan även i det andra landet och att samråd skall ske med berörd myndighet i det andra landet. Bestämmelserna syftar till att ge en samlad syn på fiskefrågorna i gränsälvsområdet och förebygga risken för olika utveckling av praxis i de båda ländernas beslutande organ.

Enligt **artikel 38** ges samma möjlighet att klaga för någon i det andra landet som gäller i det land där ett beslut har fattats, i enlighet med de principer om likabehandling som vi behandlar i *avsnitt 4.2*.

I **artikel 39** läggs fast regler för omprövning av bestämmelserna. Av motiv som framgår av *avsnitt 6.3* bör förslag till ändrade bestämmelser utarbetas av ländernas fiskerimyndigheter.

Erfarenheten visar att de internationella överläggningar som regelbundet sker om fisket ofta innebär behov av att se över bestämmelserna varje år. Det gäller främst de närmare föreskrifter som skall finnas i de följande artiklarna, som vi nu inte lämnar några förslag om.

Förslag till ändringar av bestämmelserna bör utarbetas i anslutning till att Fiskerikommissionen för Östersjön har avslutat sina överläggningar.

7 Rekommendation

Vår jämförelse i *kapitel 5* av gränsälvsoverenskommelsen med den nationella lagstiftningen visar tydligt svårigheterna att hålla ett detaljerat särskilt regelverk om gränsälvssamarbetet levande i förhållande till den utveckling som sker inom de berörda rättsområdena. Nya och ändrade nationella bestämmelser tillkommer fortlöpande. Bestämmelsen i gränsälvsoverenskommelsen kapitel 1 artikel 8, om att nationell rätt skall tillämpas när överenskommelsen saknar särskilda bestämmelser, har i praktiken visat sig i vissa fall förhindra att nya och kompletterande bestämmelser i den nationella lagstiftningen får genomslag i gränsälvsområdet. I andra fall medför bestämmelsen oklarheter om det är gränsälvsoverenskommelsen eller nationella bestämmelser som kan och skall tillämpas. Därtill kommer att Sverige, liksom Finland, genom internationella åtaganden har skyldigheter som kan leda till oklarhet om vilka regler som Gränsälvskommisionen har att tillämpa.

I och med att gränsälvsoverenskommelsen i miljöavseende reglerar endast påverkan på vatten och Gränsälvskommisionen prövar enbart sådana frågor framstår överenskommelsen som orationell och omodern. Det gäller inte minst i förhållande till det svenska förslaget till miljöbalk, där en rad befintliga lagar inom miljöområdet skall integreras. (Se *avsnitt 5.1.5*.)

Gränsälvsoverenskommelsen står inte heller i överensstämmelse med EG-direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet). Direktivet innebär att det i samband med tillståndsprövning av större industriella verksamheter skall göras en samordnad prövning av utsläppen till luft, vatten och mark. (Se *avsnitt 5.2.1*.)

För att gränsälvsoverenskommelsen skall stämma överens med EG:s IPPC-direktiv skulle Gränsälvskommisionen kunna ges mandat att pröva också utsläppen till luft och mark. Att hos kommissionen bygga upp den kompetens som skulle behövas för en sådan bred prövning bedömer vi dock vara orealistiskt. Alternativt måste Gränsälvskommisionens prövning av frågor om en verksamhets utsläpp till vatten samordnas formellt med den prövning som sker nationellt vad gäller verksamhetens

utsläpp till luft och mark. En sådan organisatorisk samordning med såväl svenska som finska prövningsmyndigheter ter sig komplicerad och föga effektiv.

Med den alternativa form för gränsälvsamarbetet, som vi diskuterar i *kapitel 6*, bedömer vi att de problem som finns med den nuvarande gränsälvsöverenskommelsen till stor del skulle kunna undvikas.

Vad gäller frågorna om byggande i vatten och vattenföroreningar kommer vi till slutsatsen, att den svenska och finska lagstiftningen på respektive sida om nationsgränsen bör kunna ersätta huvuddelen av bestämmelserna i den nuvarande gränsälvsöverenskommelsen. Några gemensamma bestämmelser behöver dock finnas för att reglera vissa förhållanden av gränsöverskridande karaktär. Vi bygger vårt förslag i denna del på att berörd lagstiftning i Sverige och Finland är förhållandevis likvärdig och bedömningen att det kommer att vara fallet även i fortsättningen.

För fiskefrågorna däremot menar vi att det även framgent i en särskild överenskommelse behöver finnas för Sverige och Finland gemensamma bestämmelser för samarbetet i gränsälvsområdet. Dessa bestämmelser anser vi dock bör kunna integreras i den nationella fiskelagstiftningen och tillämpas av vederbörande nationella myndigheter i Sverige respektive Finland.

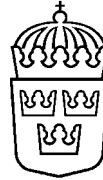
Vi rekommenderar att det framtida finsk-svenska samarbetet i gränsälvsområdet ordnas i linje med det av oss skisserade förslaget till en alternativ form för en gränsälvsöverenskommelse. För att fördjupa det av oss redovisade förslaget behöver ett fortsatt utredningsarbete ske, i vilket det är angeläget att närmare än vad som har varit möjligt för oss ta del av de finska förutsättningarna i olika avseenden för ett förändrat samarbete.

Bilageförteckning

Bilaga 1	Utredningens direktiv	115
Bilaga 2	Gränsälvsöverenskommelsen med bilagor	123
Bilaga 3	Förordningen om fisket i Torne älvs fiskeområde	169

Kommittédirektiv

Dir. 1997:79



Översyn av det gränsöverskridande miljö-, vattenrätts- och fiskesamarbetet i det finsk-svenska gränsälvsområdet

Beslut vid regeringssammanträde den 22 maj 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda och lämna förslag om hur det gränsöverskridande miljö-, vattenrätts- och fiskesamarbetet i det finsk-svenska gränsälvsområdet i framtiden bör utformas.

I utredarens uppdrag ingår bl.a. att utreda och lämna förslag till

- den modernisering och revidering av 1971 års gränsälvsöverenskommelse och därtill hörande bilagor som behövs för att överenskommelsen skall uppfylla Sveriges internationella åtaganden och återspegla modern svensk miljö-, vattenrätts- och fiskepolitik samt
- alternativa former för det gränsöverskridande miljö-, vattenrätts- och fiskesamarbetet i det finsk-svenska gränsälvsområdet.

Bakgrund

Gränsälvsöverenskommelsens innehåll

Riksdagen godkände år 1971 en överenskommelse mellan Sverige och Finland om gränsälvarna mellan de två länderna. Överenskommelsen som trädde i kraft den 1 januari 1972 innehåller en utförlig materiell reglering i fråga om byggande i vatten, vattenreglering och skydd mot vattenförorening i Könkämä och Muonio älvar, den del av Torne älv och de sjöar i vilka riksgränsen mellan Finland och Sverige löper (gränsälvarna), gränsälvarnas tillflöden, sidoflöden och särskilda utflöden samt delar av skärgårdsområdet utanför Torne älvs mynning. Regleringen i överenskommelsen omfattar också fisket i gränsälvarna och dessa älvars sido- och utflöden samt i delar av skärgårdsområdet. I överenskommelsen anges att de berörda vattenområdena skall nyttjas så att båda länderna får tillgodonjuta fördelarna av gränsvattendragen och gränsbygdens intressen

främjas på bästa sätt. Särskild vikt skall fästas vid naturvårdsintresset. Så långt möjligt skall fiskbeståndet tryggas och förorening av vatten motverkas. Enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland gäller överenskommelsen som svensk lag. Till överenskommelsen finns tre bilagor, bilagorna A, B och C, som inkorporerats i svensk rätt genom kungörelsen (1971:1016) om tillämpning av stadgan för finsk-svenska gränsälvscommissionen, kungörelsen (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde och kungörelsen (1971:1019) om tillämpning av stadgan om prövnings- och anmälningskyldighet för verksamhet som avses i kap. 6 art. 3 i gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland.

Gränsälvscommissionen

Genom överenskommelsen inrättades en gemensam finsk-svensk gränsälvscommission. Kommissionen svarar i fråga om gränsvattendragen för de uppgifter som annars i Sverige vilar på vattendomstolarna och i viss utsträckning, huvudsakligen i fråga om fiske, de uppgifter som vilar på länsstyrelserna och Fiskeriverket. Vidare prövar den sådana frågor om tillstånd till utsläpp till vatten som annars i Sverige prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd eller länsstyrelse. Den har vidare vissa tillsynsuppgifter. Kommissionen består av sex medlemmar av vilka Finlands och Sveriges regeringar utser vardera tre. En medlem från varje stat skall vara lagkunnig och erfaren i domarvärv och en tekniskt sakkunnig. Den tredje, som för Sveriges del utses efter förslag av länsstyrelsen i Norrbottens län, skall vara en person förtrogen med gränsbygdens förhållanden. Kommissionen biträds av en sekreterare och två kanslister. Dess kansli finns i Haparanda.

Översyn av gränsälvsöverenskommelsen

Vid en överläggning i Haparanda den 3 september 1993 mellan representanter för Finland, Sverige och representanter för Gränsälvscommissionen kom deltagarna bl.a. överens om att en översyn av gränsälvsöverenskommelsen borde ske. Ett motiv för översynen var att överenskommelsen bör anpassas till modern miljö rätt och till Finlands och Sveriges internationella åtaganden inom de områden som regleras i överenskommelsen. Översynen har i Sverige inletts genom att Miljödepartementet genom ett remissförfarande inhämtat vissa svenska myndigheters och kommuners uppfattning om önskvärda ändringar i överenskommelsen. Synpunkter har sålunda inhämtats från Fiskeriverket, Kammarkollegiet, Statens natur-

vårdsverk, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Finsk-svenska gränsälvs-kommissionens svenska grupp och Länsstyrelsen i Norrbottens län. Länsstyrelsen har till sitt remissyttrande fogat synpunkter från Kiruna, Pajala, Övertorneå och Haparanda kommuner.

Högsta domstolens dom den 13 juni 1996

I kungörelsen (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torneälvs fiskeområde föreskrivs att stadgan skall gälla i Sverige så länge gränsälvsöverenskommelsen är i kraft. Nya överenskommelser mellan länderna har föranlett ändringar i kungörelsen åren 1979 och 1987. Ändringen 1987 innebar bl.a. en utökad rätt för Gränsälvskommissionen att besluta om föreskrifter för fisket.

Högsta domstolen har i en dom den 13 juni 1996, DB 118, konstaterat att 1987 års ändring av kungörelsen inneburit överlåtelse till mellanfolklig organisation att meddela föreskrifter. Emellertid har, enligt domstolen, den i regeringsformen föreskrivna ordningen för en sådan överlåtelse i väsentligt hänseende åsidosatts genom kungörelseändringen. Domstolen har därför i det aktuella brottmålet inte tillämpat en av Gränsälvskommissionen med stöd av 1987 års kungörelseändring meddelad fiskeföreskrift.

Proposition 1996/97:94 om fisket inom Torne älvs fiskeområde

I anledning av Högsta domstolens nämnda dom beslutade regeringen den 20 mars 1997 proposition 1996/97:94 om fisket inom Torne älvs fiskeområde. I propositionen föreslogs en lag som innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela fiskeföreskrifter för de delar av Torne älvs vattenområde och de delar av älvens mynningsområde i Bottenhavet som regleras av fiskeföreskrifterna i gränsälvsöverenskommelsen. Dessutom föreslogs att regeringen skall kunna överlämna till Gränsälvskommissionen att besluta i särskilda fall i fråga om fisket inom fiskeområdet. Riksdagen har godkänt regeringens förslag (bet. 1996/97 JoU21, rskr. 1996/97:194). Den beslutade ändringen gör det dock inte möjligt för Gränsälvskommissionen att meddela föreskrifter om fisket inom fiskeområdet i den utsträckning som förutsätts i gränsälvsöverenskommelsen. I propositionen anför regeringen därför att frågan om hur fisket inom Torne älvs fiskeområde långsiktigt bör lösas bör ingå i den pågående översynen av överenskommelsen.

Särskilda skäl för översyn av gränsöverskridande överenskommelsen

EU-medlemskapet

Sedan den 1 januari 1995 är både Sverige och Finland medlemmar av Europeiska unionen. Detta innebär att EG:s direktiv och förordningar på bl.a. miljö- och fiskeområdet skall tillämpas i båda länderna.

EG:s miljöskyddsregler finns huvudsakligen i form av direktiv. Enligt Romfördraget skall medlemsstaterna genomföra ett direktiv genom sin nationella lagstiftning. De miljöskyddsdirektiv som direkt har anknytning till överenskommelsens tillämpningsområde är framför allt ramdirektivet 76/464/EEG om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö med därtill hörande ämnesrelaterade direktiv, direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen samt direktiv 91/271/EEG om rening av kommunalt avloppsvatten i tätbebyggelse.

Vidare finns regler för miljöprovning av vissa särskilt angivna industriella verksamheter i direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. I direktivet föreskrivs bl.a. att i samband med tillståndsgivning skall göras en samordnad provning av utsläppen till luft, vatten och mark.

Särskilt intressant i detta sammanhang är också direktivet 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. Enligt direktivet skall en medlemsstat som uppmärksammar att ett projekt kan antas medföra en betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat översända information till och samråda med den medlemsstaten.

EG-kommissionen har nyligen för rådet presenterat ett förslag till ett ramdirektiv för gemenskapsåtgärder på området för vattenpolitik. Förslaget berör även gränsöverskridande vattendrag. Enligt förslaget blir medlemsstaterna bl.a. skyldiga att definiera miljökvalitetsnormer för vatten, upprätta åtgärdsprogram och planer för att uppnå dessa miljökvalitetsnormer till år 2010, övervaka tillståndet i miljön och rapportera till kommissionen med vissa intervaller.

Mot bakgrund av förslaget till ramdirektiv för vattenpolitik och de möjligheter att definiera miljökvalitetsnormer och upprätta åtgärdsprogram som nämns i förslaget till miljöbalk tillsatte regeringen år 1996 en utredning om system för avrinningsområdesvis vattenadministration (dir. 1996:57). Utredaren skall senast den 1 juni 1997 lämna förslag till hur ett sådant administrativt system praktiskt skall kunna genomföras i Sverige.

Fisket i Östersjön och i större delen av Bottenhavet omfattas av EU:s gemensamma fiskeripolitik och regleras av EG:s förordningar på området. En förordning är enligt Romfördraget till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Delar av det skärgårdsområde utanför Torne älvs mynning som ingår i Torne älvs fiskeområde omfattas av regleringen i EG:s fiskeförordningar.

Mot bakgrund av EU-medlemskapet tillsatte regeringen i november 1996 en utredning om översyn av fiskeri-administrationen m.m. (dir. 1996:97). Utredaren skall dels göra en översyn av fiskeriadministrationen, särskilt avseende Fiskeriverket, dels föreslå åtgärder för en effektiviserad forsknings- och utvecklingsverksamhet på fiskets område. Uppdraget skall redovisas senast den 15 november 1997.

Övriga internationella överenskommelser

Sedan gränsälvsöverenskommelsen kom till har både Finland och Sverige genom att vara parter i internationella överenskommelser folkrättsligt åtagit sig förpliktelser som även omfattar det finsk-svenska gränsälvsområdet. Följande internationella överenskommelser berör särskilt de rättsområden som regleras i gränsälvsöverenskommelsen.

- *Den nordiska miljöskyddskonventionen* som syftar till att i nationell lagstiftning likställa grannlänternas miljöskyddsintressen med det egna landets. Myndigheterna i de fyra nordiska länderna skall vid prövning av tillåtligheten av miljöskadlig verksamhet likställa störningar som sådan verksamhet medför eller kan medföra i någon annan fördragslutande stat med störningar i det egna landet.
- *Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang* (Esbo-konventionen) Enligt konventionen skall parterna informera varandra om planerade verksamheter samt vidta alla lämpliga och effektiva åtgärder för att förebygga, minska och kontrollera betydande skadlig gränsöverskridande miljöpåverkan från sådan verksamhet. Parterna är skyldiga att genomföra miljökonsekvensbedömning av planerad verksamhet med gränsöverskridande miljöpåverkan.
- *Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö* (Helsingforskonventionen) antogs 1974. Konventionens syfte är att förhindra och minska förorening samt att skydda och förbättra den marina miljön i Östersjöområdet. Parterna skall var för sig eller gemensamt vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda Östersjöområdets marina miljö från föroreningar från olika källor. Utsläpp av vissa angivna ämnen skall förbjudas och utsläpp av vissa andra ämnen skall kontrolleras och begränsas. Konventionen har år 1992 moderniserats. Den nya konventionen omfattar även vattenområdet närmast kusterna.

Vidare har det i den nya konventionen införts begrepp som försiktighetsprincipen, bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis.

- *Konventionen om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar.* Enligt konventionen skall parterna vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra, kontrollera och minska gränsöverskridande påverkan. Vidare behandlas i konventionen bl.a. övervakning av gränsöverskridande vattendrag, informationsutbyte, samarbete och samråd mellan parter, ansvar, information till allmänheten samt institutionella bestämmelser.
- *Konventionen rörande fisket och bevarandet av de levande tillgångarna i Östersjön och Bälten.* I konventionen föreskrivs bl.a. att de fördragsslutande parterna skall samarbeta nära i syfte att bevara och föröka de levande tillgångarna i Östersjön och Bälten och att få en optimal avkastning av dem. Enligt konventionen tillsatt kommission, kan fastställa rekommendationer om sammanlagd tillåten fångstkvanitet.

Ändringar i nationell lagstiftning

Sedan gränsälvsöverenskommelsen ingicks har miljö- och vattenlagstiftningen genomgått omfattande förändringar både i Sverige och Finland. Sverige har t.ex. i naturresurslagen (1987:12) förbjudit vattenkraftsutbyggnad i Torneälven med tillhörande vattenområde. Sverige är nu också i slutskedet med att inarbeta bland annat gällande miljöskydds- och vattenlagstiftning i en miljöbalk. Detta innebär att en utifrån miljöhänsyn skärpt lagstiftning på området skapas liksom ett nytt provningssystem som innefattar miljödomstolar. Vidare har en ny fiskelag trätt i kraft i Sverige den 1 januari 1994 och en därtill hörande förordning den 1 januari 1995. Enligt den nya fiskelagstiftningen är det Fiskeriverket som centralt meddelar fiskeföreskrifter för fiske i havet och längs kusterna till första definitiva vandringshindret. Dessa bestämmelser gäller dock inte inom Torne älvs fiskeområde. Den nyligen beslutade lagen om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde medför dock möjlighet att överlämna motsvarande föreskriftsrätt till Fiskeriverket vad gäller detta fiskeområde.

Även i Finland har miljörätts-, vattenrätts- och fiskelagstiftningen ändrats. Sedan våren 1995 har också den regionala myndighetshanteringen av miljöfrågor koncentrerats till en myndighet, ett miljöcentrum.

Övrigt

Det har sedan länge pågått en diskussion om Gränsälvskommissionens sammansättning, bl.a. frågan om kommissionen skall utökas med en

ledamot som är sakkunnig på miljöområdet. Vidare har kritik riktats mot att gränsöverskridande överenskommelsen i de flesta fall inte medger att kommissionens beslut överklagas.

Uppdraget

På flera områden som berörs av regleringen i gränsöverskridande överenskommelsen har omfattande förändringar skett sedan överenskommelsen ingicks år 1971. Inför förestående förhandlingar med Finland om en ändring av överenskommelsen bör därför en särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda och lämna förslag om hur det gränsöverskridande miljö-, vattenrätts- och fiskesamarbetet i det finsk-svenska gränsöverskridande området i framtiden bör utformas.

Utredaren skall bl.a. utreda och lämna förslag till den modernisering och revidering av 1971 års gränsöverskridande överenskommelse och därtill hörande bilagor som behövs för att överenskommelsen skall uppfylla Sveriges internationella åtaganden och återspegla modern svensk miljö-, vattenrätts- och fiskepolitik. Därvid skall även regeringens förslag till miljöbalk samt huvuddragen i förslaget till ramdirektivet för gemenskapsåtgärder på vattenpolitikområdet beaktas liksom det förslag till avrinningsområdesvis vattenadministration som skall lämnas under sommaren 1997. Vidare skall utredaren ha kontakt med den utredare som tillkallats för att se över fiskeridirektionen m.m. Utredaren skall också se över och i förekommande fall lämna förslag till ändring av gränsöverskridande överenskommelsens regler om Gränsöverskridande överenskommelsens sammansättning och om överklagande av kommissionsbeslut.

Vidare skall utredaren utreda och lämna förslag till alternativa former för det gränsöverskridande miljö-, vattenrätts- och fiskesamarbetet i det finsk-svenska gränsöverskridande området. Därvid skall det särskilt övervägas former för detta samarbete som innebär att föreskrifter och bindande beslut meddelas av myndigheter och domstolar i Finland och Sverige. Utredaren skall även beakta beslutssystemet i Finland.

En grundläggande utgångspunkt för utredningen skall vara att så långt möjligt minska och förenkla regleringen. Om utredaren lämnar förslag med kostnadskonsekvenser skall förslag till finansiering också lämnas.

Vid uppdragets genomförande skall utredaren samråda med Länsstyrelsen i Norrbottens län samt med övriga närmast berörda svenska myndigheter och kommuner. Vidare skall utredaren skaffa upplysningar och synpunkter från Gränsöverskridande överenskommelsens svenska grupp. För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om

redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om prövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om jämställdhetspolitiska aspekter (dir 1994:124) samt om redovisning av konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 1997.

(Miljödepartementet)

Gränsälvsöverenskommelsen med bilagor

Lag (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland	125
Kungörelse (1971:1016) om tillämpning av stadgan för finsk-svenska gränsälvscommissionen.....	153
Kungörelse (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde.....	157
Kungörelse (1971:1019) om tillämpning av stadgan om prövnings- och anmälningskyldighet för verksamhet som avses i kap. 6 art. 3 i gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland	165

Lag (1971:850) med anledning av
gränsälvsoverenskommelsen den 16 september 1971 mellan
Sverige och Finland

Ändring införd t.o.m. SFS 1971:1015

Kapitlen 1–9 i gränsälvsoverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland skall gälla som svensk lag. Bestämmelserna har den lydelse som härvid fogad bilaga utvisar.

1. Denna lag träder i kraft den dag Konungen bestämmer och gäller så länge gränsälvsoverenskommelsen är i kraft.
2. Om anläggning eller företag, som avses i gränsälvsoverenskommelsen, tillkommit innan denna lag trätt i kraft eller tillkommit därefter i enlighet med domstols eller annan myndighets på grund av förut gällande bestämmelser meddelade beslut, skall förut gällande bestämmelser tillämpas vid bedömande av anläggningens eller företagens laglighet och därmed förenade rättigheter och skyldigheter. Bestämmelserna om omprövning i gränsälvsoverenskommelsen får dock tillämpas på anläggning eller företag som nu avses.
3. Mål eller ärende som vid denna lags ikraftträdande är anhängigt vid domstol eller annan myndighet och som rör fråga som omfattas av gränsälvsoverenskommelsen skall handläggas och bedömas enligt förut gällande bestämmelser.
4. Kiviranta pata får utslås och drivas enligt hittills gällande regler intill ett år från ikraftträdandet av denna lag.

Bilaga

Gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland

Kap. 1 Allmänna stadganden

Art. 1

Överenskommelsen äger tillämpning på följande vattenområden:

Könkämä och Muonio älvar samt den del av Torne älv och de sjöar i vilka riksgränsen mellan Finland och Sverige löper (gränsälvarna),

de sjöar och vattendrag vilka utgör sidogrenar av eller tillflöden till gränsälvarna,

de särskilda utflöden som bildas av Torne älvs skilda mynningsgrenar,

den del av Bottniska viken som ligger inom finska och svenska Nedertorneå socknar.

Överenskommelsens bestämmelser om fiske har särskilt tillämpningsområde enligt vad som anges i kap. 5 art. 1.

Art. 2

Överenskommelsen omfattar:

åtgärd, som innebär byggande i vatten enligt kap. 3 eller vattenreglering enligt kap. 4 eller som kan medföra förorening enligt kap. 6, om åtgärden utföres inom gränsälv,

åtgärd av samma beskaffenhet, om åtgärden eljest utföres inom tillämpningsområdet, såsom det bestämts ovan i art. 1 första stycket, i endera staten och kan medföra verkningar i den andra staten,

fiske inom det i kap. 5 art. 1 angivna särskilda tillämpningsområdet.

Bestämmelser om flottning finns i överenskommelsen den 17 februari 1949 mellan Sverige och Finland om flottningen i Torne och Muonio älvar med den därvid fogade stadgan angående flottningen i Torne och Muonio gränsälvars flottled. I en tilläggsöverenskommelse till nämnda överenskommelse med bifogad tilläggsstadga skall meddelas erforderliga kompletterande bestämmelser.

Art. 3

De av överenskommelsen berörda vattenområdena skall enligt de närmare grunder som anges i denna överenskommelse nyttjas så, att båda länderna får tillgodonjuta fördelarna av gränsvattendragen och gränsbygdens intressen främjas på bästa sätt. Särskild vikt skall fästas vid naturvårdsintresset; så långt möjligt skall fiskbeståndet tryggas och förening av vattnet motverkas.

Art. 4

Är fråga om skilda företag, som avser samma vattenområde eller av annan orsak ej kan utföras jämte varandra, skall företräde ges åt det företag som från allmän och enskild synpunkt kan antagas bli till största gagn.

Mellan stridiga intressen skall såvitt möjligt jämkas så, att vart och ett kan tillgodoses utan väsentligt förfång för annat.

Art. 5

I gränsälvarna med sidogrenar skall lika lott i vattenmängden tillkomma vardera sidan, även om större del därav framrinner inom den ena staten än inom den andra. Härigenom rubbas ej den rätt till vattnet som enskild kan grunda på dom, urminnes hävd eller annan särskild rättsgrund.

Art. 6

Den som äger eller har nyttjanderätt till strand vid gränsälv får oavsett riksgränsen förfoga över annan tillhörigt vattenområde utanför stranden för anordnande av mindre brygga, båt-, bad- eller tvätthus eller annan sådan byggnad.

I gränsälv äger envar taga vatten och is till husbehov eller för annat likartat ändamål nyttja vattnet.

Vattenområde får ej tagas i anspråk för ändamål som avses i denna artikel, om områdets ägare tillskyndas nämnvärd olägenhet därav eller om fiske eller flottning lider intrång. Denna artikel rubbar ej vad som eljest gäller om samfärdseln över riksgränsen.

Art. 7

Enligt gränsregleringstraktaten den 8/20 november 1810, art. IV, äger inneväanarna i vardera staten rätt att färdas fritt med båt på gränsälvarna samt att, om det är nödvändigt med hänsyn till båtfartens säkerhet, eller för förhalning av båtar, lägga till vid den motliggande stranden.

Art. 8

I den mån överenskommelsen icke innefattar särskilda bestämmelser, skall inom vardera staten där gällande rätt tillämpas.

Kap. 2 Gränsälvskommission

Art. 1

För tillämpning av överenskommelsen skall finnas en ständig, av staterna gemensamt tillsatt kommission (finsk-svenska gränsälvskommissionen).

Art. 2

Gränsälvskommissionen skall bestå av sex medlemmar, av vilka regeringen i vardera staten utser tre. Medlem skall utses för viss tid. Av vardera statens medlemmar skall en vara lagkunnig och erfaren i domarvärv samt en vara tekniskt sakkunnig; den tredje skall vara en med gränsbygdens förhållanden väl förtrogen person som utses, den finska medlemmen efter förslag av länsstyrelsen i Lapplands län och den svenska medlemmen efter förslag av länsstyrelsen i Norrbottens län.

Regeringen i vardera staten förordnar en av den statens medlemmar att, växelvis staterna emellan, för ett år i sänder, vara ordförande eller vice ordförande i kommissionen.

För varje medlem utses i den ordning som gäller för medlemmen en eller flera ersättare som uppfyller de för medlemmen stadgade behörighetsvillkoren.

Till kommissionens förfogande skall ställas sekreterare och den övriga personal som kommissionen behöver.

Art. 3

Gränsälvskommissionen föranstaltar enligt eget bestämmande om de undersökningar och utredningar som påkallas för att den skall kunna fullgöra sina åligganden enligt denna överenskommelse.

Kommissionen kan träda i direkt förbindelse med myndigheter i vardera staten samt påkalla deras biträde för erhållande av upplysningar och för det samråd som är behövligt.

Vid behov äger kommissionen anlita sakkunniga för särskilda utredningsuppdrag.

Art. 4

Vardera staten avlönar de kommissionsmedlemmar som utsetts av staten.

Övriga kostnader för kommissionens verksamhet, vilka icke uppenbarligen är att anse som blott endera statens utgifter, skall gäldas till lika delar av staterna.

Art. 5

Medlem av gränsälvskommisionen är underkastad straffrättsligt ansvar för sina handlingar i tjänsten enligt lagen i den stat vars regering utsett honom. För befattningshavare hos kommissionen skall i fråga om sådant ansvar gälla vad lagen i den stat där han har sitt hemvist stadgar beträffande den som är anställd i allmän tjänst.

Medlem av en befattningshavare hos kommissionen skall under utövning av sin tjänst åtnjuta straffrättsligt skydd i enlighet med vad lagen i den stat där utövandet äger rum stadgar för den som är anställd i allmän tjänst.

Art. 6

Det åligger myndigheterna i vardera staten att tillåta medlem av eller befattningshavare hos gränsälvskommisionen eller sakkunnig som förordnats att utöva tillsyn enligt kap. 9 art. 11 att överskrida gränsen, varhelst detta för kommissionens arbete eller tillsynens utövande är lämpligt, samt att lämna dem största möjliga lättnad med avseende å pass och anda legitimationshandlingar liksom beträffande tid, varunder gränsen får överskridas och vistelse ske inom staten.

Art. 7

Gränsälvskommisionens tillhörigheter skall vara fria från all behandling av tullmyndighet samt från in- och utförelseavgift.

Art. 8

I bilaga A till denna överenskommelse har intagits stadga för gränsälvskommisionen.

Kap. 3. Byggnade i vatten

Art. 1

Såsom byggande i vatten anses i denna överenskommelse:

- uppförande av anläggning i vattenområde,
- reglering av vattenstånd eller vattenavrinning,
- bortledande av vatten från vattenområde,
- vidtagande av annan åtgärd, som kan föranleda ändring av vattenståndet eller vattenföringen eller av vattnets djup eller läge.

Vad som stadgas om byggande i vatten gäller även:

- vidtagande av åtgärd i vattenområde, vilken kan påverka grundvattenförhållandena,
- uppförande av bro eller annan anläggning över vattenområde,
- framdragande av ledning eller utförande av annan anläggning under vattenområde.

Ändring eller utrivning av byggnad i vatten anses som byggande, om åtgärden kan märkbart förändra vattenförhållandena.

Art. 2

Byggnade i vatten skall ske så, att ändamålet utan oskälig kostnad vinnes med minsta möjliga intrång och olägenhet för annat intresse inom någondera staten. Hänsyn skall i skälig omfattning tagas till förutsedda framtida företag, som kan beröras av anläggningen.

Art. 3

Om någon till följd av byggande i vatten lider skada eller intrång, får byggandet ske endast om det provas från allmän eller enskild synpunkt medföra fördel som väsentligt överväger olägenheterna.

Skulle byggandet medföra väsentlig försämring av befolkningens levnadsförhållanden eller förorsaka sådan bestående ändring av naturförhållandena, varigenom väsentligt minskad trevnad för närboende eller betydande förlust från naturvårdssynpunkt är att befara, eller eljest förnärma betydande allmänt intresse, får det tillåtas endast under förutsättning att det är av synnerlig vikt för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt.

För skada och intrång skall utgå ersättning enligt kap. 7.

Art. 4

Vid bedömning huruvida tillämnat byggande får ske skall förhållandena inom den ena och inom den andra staten beaktas såsom likvärdiga.

Art. 5

Om flera på grund av äganderätt eller ständig servituts- eller nyttjanderätt råder över den i gränsälv inom endera staten belägna delen av ett strömfall, kan en eller flera av dem vid förfarande enligt art. 13 medges rätt att tillgodogöra sig annans del, om så får ske enligt de villkor som i sådant avseende gäller jämlikt lagen i den stat till vilken strömfallsdelen hör. Ersättning för tillgodogörandet skall utgå enligt kap. 7.

Art. 6

Den som på grund av äganderätt eller ständig servituts- eller nyttjanderätt råder över den till endera staten hörande delen av ett strömfall i gränsälv eller som på grund av sådan rätt jämte rätt som följer av art. 5 kan tillgodogöra sig strömfallsdel som nu sagts kan bjuda den som råder över motsatta sidan att gemensamt utnyttja fallet.

Avvisas erbjudandet, kan vid förfarande enligt art. 13 den som bjudit medges rätt att mot ersättning enligt kap. 7 tillgodogöra sig den andres del.

Har den som råder över motsatta sidan förklarat sig villig att deltaga i fallets utbyggnad men kan enighet ej nås om villkoren för deltagandet, bestämes dessa villkor vid förfarande enligt art. 13.

Art. 7

Om byggande i vatten kan menligt inverka på fiske, har den som bygger att vidtaga eller bekosta sådana åtgärder, som skäligen finnes påkallade för att trygga fiskets bestånd eller upprätthålla likvärdigt fiske.

Art. 8

Den som bygger i vatten är skyldig att i skäligen omfattning vidtaga eller bekosta åtgärder till motverkande av olägenhet för samfärdsel.

Den byggande är även skyldig att vidtaga eller bekosta erforderliga åtgärder till förebyggande av att olägenhet av någon betydelse uppkommer för flottning. Om i visst fall kräves förhållandevis omfattande åtgärder för att avhjälpa olägenhet för flottning, skall staterna gemensamt överväga om och i vad mån åtgärderna kan bekostas av allmänna medel.

Art. 9

Vid byggande i vatten skall tillses att, bortsett från tillfällig och övergående grumling, vattenförorening som innebär olägenhet av någon betydelse ej uppkommer.

Art. 10

Om byggande i vatten medför väsentlig ändring av vattenförhållandena eller eljest är av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet, kan för företaget bestämmas skyldighet att utge viss årlig avgift. Denna avgift skall användas till förebyggande eller minskande av skada eller olägenhet, som vållas genom företaget och ej är av beskaffenhet att ersättning därför utgår, eller till gottgörelse för sådan skada eller olägenhet eller för tillgodoseende av annat ändamål beträffande den bygd som beröres av företaget.

Storleken av avgiften skall fastställas med skäligt beaktande å ena sidan av den fördel som vinnes genom företaget och å andra sidan av den skada och olägenhet som uppkommer därav. Avgiften får ej i något fall sättas högre än två procent av den beräknade årliga nettoytan av företaget. Den skall inbetalas till gränsälvscommissionen och tillföras den fond som omförmäles i kap. 9 art. 8.

Även eljest kan i fråga om företag för byggande i vatten bestämmas sådana särskilda villkor, som skäligen finnes påkallade med hänsyn till bygden och allmänna intressen i övrigt.

Art 11.

För att möjliggöra sådant byggande i vatten, som är av mera väsentlig betydelse ur allmän eller enskild synpunkt, eller för att förebygga eller minska skada eller olägenhet av byggande i vatten kan den byggande erhålla rätt att mot ersättning enligt kap. 7 varaktigt eller tillfälligt taga i anspråk annan tillhörig fast egendom.

Art. 12

Under de förutsättningar som anges i art. 11 kan den byggande tillerkännas rätt att mot ersättning enligt kap. 7 taga i anspråk eller ändra eller utriva annan tillhörig byggnad i vatten.

Art. 13

För sådant byggande i vatten som omfattas av överenskommelsen kräves tillstånd av gränsälvscommissionen. Tillstånd behöver dock ej inhämtas,

om byggandet är av ringa omfattning och det är uppenbart, att allmänt eller enskilt intresse icke menligt påverkas av byggandet.

Är fråga om uppförande eller mera betydande ändring av dammbyggnad i gränsälv eller om vattenreglering av beskaffenhet att väsentligt påverka vattenförhållandena i gränsälv, skall kommissionen innan tillstånd ges underställa frågan om tillåtligheten av företaget och de villkor som med hänsyn till allmänna intressen bör gälla för detta båda regeringarnas prövning. Oavsett företagets beskaffenhet skall sådan underställning äga rum, om kommissionen finner företaget kunna medföra sådana verkningar som avses i art 3. andra stycket. Även i annat fall skall underställning hos båda regeringarna ske, om kommissionen finner särskild anledning därtill föreligga eller om endera regeringen förbehåller sig rätt till prövning av företaget och lämnar kommissionen besked därom innan kommissionen avgjort frågan om företagets tillåtlighet.

Fråga om medgivande enligt art. 6 första stycket eller bestämmande av villkor enligt andra stycket i samma artikel skall efter underställning prövas av båda regeringarna.

Art. 14

Har byggnad i vatten verkstälts utan att medgivande erhållits enligt denna överenskommelse eller enligt förut gällande bestämmelser, är byggnadens ägare berättigad att påkalla gränsälvskommissionens prövning av byggnadens laglighet.

Byggnadens ägare är bevisningsskyldig i avseende å de före byggnadens tillkomst rådande förhållandena i vattnet. Beträffande verkan av gränsälvskommissionens beslut skall art. 16, 18 och 19 äga motsvarande tillämpning.

Art. 15

Tillstånd till byggande i vatten får, då det påkallas av omständigheterna, meddelas för bestämd tid.

Art. 16

Beslut varigenom lämnats tillstånd till byggande i vatten är gällande mot envar i den mån det äger laga kraft, dock med de inskränkningar som följer av art. 17-19.

Art. 17

Har företag för byggande i vatten ej blivit fullbordat inom den tid som bestämts enligt kap. 8 art. 9 punkt 5, är tillståndet förfallet, såvitt det avser sådan del av företaget som ej kommit till stånd.

Gränsälvscommissionen kan dock, efter ansökan som göres före utgången av denna tid, medge anstånd i högst tio år, om skäl förekommer därtill.

Art. 18

Tillstånd till byggande i vatten kan på ansökan av vederbörande myndighet i någondera staten eller företagets ägare omprövas, såvitt angår de villkor som med hänsyn till allmänna intressen bör gälla för företaget. Ansökan kan göras under fjortionde året efter det kalenderår då tillståndet meddelades och därefter vart fjortionde år; i fråga om avgift enligt art. 10 skall dock perioden vara tio år. Har omprövning ej påkallats under sista året av viss period, skall förut meddelade bestämmelser gälla även för nästa period.

Bestämmelse i fråga som avses i art. 7 får utan iakttagande av viss tid omprövas enligt denna artikel, om bestämmelsen visar sig vara mindre tjänlig till skydd för fisket; ändringen får dock ej förnärma tredje mans rätt.

Vid omprövningen får företagets ägare ej åläggas förpliktelser, vilka medför väsentlig kostnad eller olägenhet utöver vad som tidigare ålagts honom.

Art. 19

Anspraak på ersättning för skada eller intrång, som icke förutsetts av gränsälvscommissionen vid tillståndets meddelande, får framställas inom tio år, räknat från utgången av den tid inom vilken byggnaden skall vara fullbordad. Är skadan eller intrånget betydande, får inom samma tid föras talan om meddelande av sådana ändrade föreskrifter rörande företaget, som utan att förnärma tredje mans rätt eller medföra väsentlig olägenhet för ägaren är ägnade att förebygga eller i största möjliga mån minska skadan eller intrånget för framtiden.

Art. 20

Ägare av företag för byggande i vatten är pliktig att underhålla de anläggningar som hör till företaget så, att fara för allmän eller enskild rätt förebygges.

Art. 21

Rensning, som är nödvändig för bibehållande av vattens djup eller läge, får utan hinder av vad som stadgas i art. 13 verkställas utan gränsälvskommisionens prövning. Jord eller annat som upptages vid rensningen får, om det är påkallat och ej avsevärda olägenheter vållas därav, uppläggas på närmaste strand eller föras till lämpligt ställe i närheten. Innehavare av fastighet som beröres av rensningen eller uppläggningsen skall i god tid underrättas om åtgärden.

Har vattendrag vikit från sitt läge, äger i fråga om återställande av vattendraget i dess förra skick bestämmelserna i första stycket motsvarande tillämpning, under förutsättning att återställandet sker inom tre år från det förändringen inträdde.

För skada och intrång till följd av åtgärd som avses i denna artikel skall ersättning utgå enligt kap. 7.

Art. 22

I fråga om byggande i vatten som avser vattenreglering eller som tillgodoser fiskets behov gäller för vissa fall särskilda bestämmelser enligt kap. 4 och 5.

Kap. 4. Särskilda bestämmelser om vattenreglering

Art. 1

Tillstånd att reglera vattnets avrinning ur sjö eller i vattendrag kan ges den som önskar åstadkomma bättre hushållning med vattnet i syfte att främja samfärdsel, flottning, utnyttjande av vattenkraft, jordbruk, skogsbruk, fiske, vattenförsörjning, vattenvård eller annat allmänt intresse av betydelse.

Beträffande företag som avses i första stycket gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i kap. 3.

Art 2.

Har någon gjort ansökan om tillstånd till företag varom stadgas i art 1, äger annan, som i sådant avseende som där anges har väsentlig nytta av företaget, förena sig med sökanden om detta och inträda såsom deltagare i företaget.

Art. 3

I samband med tillstånd till vattenreglering, i vilken två eller flera intressenter deltagar, skall gränsälvscommissionen meddela föreskrifter om delaktigheten i företaget. Om det finnes erforderligt, skall commissionen även fastställa stadgar för företaget; dessa stadgar skall innehålla bestämmelser om styrelse för företaget, revision av styrelsens förvaltning samt handhavande i övrigt i företagets angelägenheter.

Art. 4

Industri- eller kraftföretag eller annat sådant företag, vilket i avseende som sägs i art. 1 första stycket tillgodogör sig nytta av vattenreglering i gränsälv utan att deltaga i regleringen, kan av gränsälvscommissionen åläggas att till regleringsföretaget utgiva gottgörelse härför, motsvarande skäligen andel av regleringskostnaden.

Gottgörelsen fastställs till visst årligt belopp eller på annat sätt som finnes lämpligt.

Kap. 5. Fiske

Art. 1

I fråga om fiske inom det område som utgöres av gränsälvarna med sidogrenar och utflöden jämte den inom finska och svenska Nedertorneå socknar norr om latitudsparallellen 65°35'N belägna delen av Bottniska viken (Torne älvs fiskeområde) skall gälla vad nedan stadgas.

Den del av Torne älvs fiskeområde som ligger norr om älvmyningen, bestämd såsom en rät linje mellan spetsen av Hellälä norra udde på finska sidan och udden Virtakari på närmast motliggande svenska land, benämnes älvområdet; den del som ligger söder därom benämnes havsområdet. Torne älvs utflöden tillhör älvområdet.

Art. 2

Inom älvområdet skall i varje gren där fisken har sin gång finnas fiskådra i djupaste vattnet. Fiskådran utgör en tredjedel av vattnets bredd vid vanligast förekommande lågt vattenstånd. Fiskådra, som enligt lagen i vederbörande stat finnes i tillflöde till älvområdet, skall med oförändrad bredd sträcka sig ut till fiskådran i sagda område.

Gränsälvscommissionen kan, om skäl därtill föreligger, bestämma att fiskådran skall gå i annan del av vattnet än som anges i första stycket;

dock får sådan ändring vidtagas endast om den kan antagas icke medföra väsentligt förfång för någon som ej samtyckt därtill.

Fiskeredskap eller annan anordning får ej i annat fall än då fråga är om åtgärd, vartill medgivande erhållits enligt vad i denna överenskommelse är stadgat om byggande i vatten, anbringas och brukas så, att fiskens gång i fiskådra kan hindras eller fisken eljest kan avhållas från att framgå där. Gränsälvskommissionen kan dock i visst fall medge undantag härifrån, om det kan antagas icke medföra fara ur fiskevårdssynpunkt och ej heller medföra väsentligt förfång för någon som ej samtyckt till åtgärden. Äger någon särskild rätt att för fiske stänga fiskådra, skall den rätten bestå.

Art. 3

Inom havsområdet skall, utöver fiskådra enligt lagen i vardera staten, finnas fredningszoner. Dessa utgöres av vattenområdena inom ett avstånd av 200 meter på ömse sidor om följande räta linjer:

a) från Kraaseligrundet utanför älvmynningen i bäring 196° till en punkt 65°45,85'N, 24°06,45'O, därifrån till 65°44,0'N, 24°10,O, därifrån till 65°40,55'N, 24°11,95'O, därifrån mellan Sarvenkataja och Linnanklupu i bäring 193°;

b) från skärningspunkten av den från Kraaseligrundet enligt a) gående linjen och latitudsparallellen 65°46,0'N till 65°46,05'N, 24°02,75'O, därifrån i bäring 213,5° till 65°44,0'N, 23°59,50'O, därifrån till 65°42,0'N, 24°01,70'O, därifrån till 65°36,0'N, 23°59,25'O, därifrån i bäring 160°;

c) från 65°44,0'N, 23°59,50'O längs den under b) nämnda bäringslinjen 213,5° till 65°39,0'N, 23°51,50'O, därifrån till 65°38,0'N, 23°50,65'O, därifrån i bäring 171°;

d) från skärningspunkten av den under b) nämnda bäringslinjen och latitudsparallellen 65°44,60'N till 65°44,50'N, 23°50,30'O, därifrån till 65°43,60'N, 23°48,50'O, därifrån till 65°42,80'N, 23°48,70'O, därifrån till 65°41,40'N, 23°46,85'O, därifrån i bäring 200°;

e) från den under a) nämnda brytningspunkten 65°44,0'N, 24°10,0'O till 65°43,95'N, 24°14,15'O, därifrån väster om Vähä Huituri och Iso Huituri i bäring 160°;

f) från den under e) nämnda brytningspunkten 65°43,95'N, 24°14,15'O, till 65°43,80'N, 24°19,40'O, därifrån till 65°42,30'N, 24°22,85'O, därifrån i bäring 172°.

Koordinaterna hänför sig till det svenska sjökortet nr 417 (Haparanda), samtliga upplagor 1960-1967.

Fredningszonernas sträckningar åskådliggöres på sjökort, bilagt deklARATIONEN den 1 april 1967 angående ändring i den stadga som finnes fogad i deklARATIONEN den 10 maj 1927 mellan Sverige och Finland rörande

fastställande av stadga för fiskets bedrivande inom Torne älvs fiskeområde.

Det ankommer på länsstyrelserna i Norrbottens län och Lapplands län att envar på sin sida av riksgåränsen vitaga erforderliga åtgärder för utmärkning i vattnet av fredningszonernas belägenhet.

Fiskeredskap eller annan anordning får ej i annat fall än då fråga är om åtgärd, vartill medgivande erhållits enligt vad i denna överenskommelse är stadgat om byggande i vatten, anbringas och brukas så, att fiskens gång i fredningszon kan hindras eller fisken eljest kan avhållas från att framgå där.

Art. 4

Allt fiske med storryssja, bottengarn och mocknät samt annat för fångst av lax och laxöring avsett redskap är förbjudet inom den del av havsområdet som är belägen mellan älvmyningen och en linje, dragen från södra stranden av Salmisvikens mynning över sydligaste udden på öarna Kraaseli och Tirro samt över Sellöns nordvästra udde till Björköns sydvästra udde.

I Sundet mellan öarna Stora Tervakari och Hamppuleiviskä får ej från någondera sidan utsättas fiskeredskap med större längd än 200 meter.

Art. 5

Utsättande av byggt eller timrat fiskeredskap av mera stadigvarande natur (fast fiskeverk) är i enlighet med kap. 3 art. 1 att anse såsom byggande i vatten och får följaktligen ej ske utan tillståndsprövning i den mån sådan är föreskriven i kap. 3 art. 13.

I fråga om utsättande av annat fiskeredskap med strand- eller bottenfäste samt fiske med notar ankommer på gränsälvscommissionen att i den mån det finnes erforderligt meddela sådana föreskrifter, som utan att medföra intrång av någon betydelse i enskild fiskerätt är ägnade att förebygga olägenhet för flottning och samfärdsel.

Art. 6

I fråga om fiske inom älvområdet efter lax eller laxöring med notar kan för viss fiskeplats, under förutsättning att annat fiske ej lider förfång av betydelse därav, bestämmas att fisket skall brukas samfällt över riksgåränsen. Beslut härom, gällande för högst tio år i sänder, meddelas av gränsälvscommissionen på framställning av en eller flera av dem som

innehar fiskerätten. I beslutet skall kommissionen fastställa stadgar för det samfällda fiskebruket, angivande det område som avses samt grunderna för fiskets utövande och förvaltning. Hemmansägare i byalag vid och i närheten av fiskeplatsen skall enligt grunder som anges i stadgarna äga företräde till upplåtelse av fiskerätten.

Kommissionens beslut skall för att bli gällande stadfästas av båda regeringarna.

Art. 7

Oberoende av riksgränsen kan för viss del av älvmrådet bestämmas, att rätt till fiske efter lax eller laxöring med drag eller därmed jämförligt redskap skall kunna upplåtas mot fiskekort (fiskerättsbevis).

Beslut härom, gällande för högst tio år i sänder, meddelas av gränsälvs-kommissionen. Beslutet skall för att bli gällande stadfästas av båda regeringarna. Fiskekort skall avse visst i kortet angivet distrikt och gälla för högst ett år.

Kommissionen meddelar de föreskrifter om försäljning av fiskekort som i övrigt är behövliga. Inkomsterna av fiskekort för visst distrikt tillfaller dem som innehar rätten till fisket inom distriktet efter deras andelar däri.

Art. 8

I bilaga B till denna överenskommelse har intagits stadga för fisket inom Torne älvs fiskeområde.

Kap. 6. Skydd mot vattenförorening

Art. 1

I vattenområde får ej i vidare mån än som är tillåtligt enligt denna överenskommelse utsläppas fast eller flytande avfall eller annat ämne så, att därav uppkommer menlig uppgrundning, skadlig förändring av vattnets beskaffenhet, skada för fiskbeståndet, minskning av trivseln för befolkningen eller våda för dess hälsa eller annan sådan skada eller olägenhet för allmänt eller enskilt intresse.

Art. 2

Utöver bestämmelserna i detta kapitel gäller vad som i den stat där utsläppandet sker eller avses ske föreskrives i hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning samt i särskild lagstiftning till skydd mot vissa slag av vattenförorening.

Art. 3

Bestämmelserna i art 4-14 gäller för användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra förorening av vattenområde, om användningen ej utgör byggande i vatten.

Art. 4

Gränsälvskommissionen kan på ansökan av den som utövar eller ämnar utöva verksamhet som avses i art. 3 lämna tillstånd till verksamheten efter prövning enligt denna överenskommelse och föreskriva de villkor som är behövliga för tillgodoseende av allmän eller enskild rätt. I bilaga C till denna överenskommelse har intagits stadga om prövnings- och anmälningskyldighet för verksamhet som avses i art. 3.

Kommissionen kan, om den på grund av verksamhetens beskaffenhet och verkningar eller av annan anledning finner det påkallat, underställa frågan om tillåtligheten av verksamheten och de villkor som med hänsyn till allmänna intressen bör gälla för denna båda regeringarnas prövning.

Sådan underställning skall alltid ske, om endera regeringen förbehåller sig prövningsrätt och lämnar kommissionen besked därom innan kommissionen avgjort frågan om verksamhetens tillåtlighet.

Art. 5

För skada och intrång av verksamhet som avses i art. 3 skall utgå ersättning enligt kap. 7.

Vid bedömning huruvida verksamheten får tillåtas skall förhållandena inom den ena och inom den andra staten beaktas såsom likvärdiga.

För verksamheten skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad.

Art. 6

Den som utövar eller ämnar utöva verksamhet som avses i art. 3 skall vidtaga de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet.

Omfattningen av åliggande enligt första stycket bedömes med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är ifråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen.

Vid avvägningen mellan olika intressen skall särskild hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av område som kan bli utsatt för förorening och betydelsen av föroreningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga.

Art. 7

Kan verksamhet som avses i art. 3 befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått som avses i art. 6 iakttages, får verksamheten utövas endast om särskilda skäl föreligger. Innebär den befarade olägenheten att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att liknande allmänt intresse skadas avsevärt, får verksamheten ej utövas.

Art. 8

Avloppsvatten som kommer från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse och som ej undergått längre gående rening än slamavskiljning får icke utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet.

Art. 9

Om för rening av avloppsvatten, som skall utsläppas i vattenområde, är behövt att anläggning utföres på annan tillhörig fastighet, kan gränsälvscommissionen förplikta ägaren att mot ersättning enligt kap. 7 tåla intrånget av anläggningen. Tomtplats, trädgård eller part får dock ej tagas i anspråk för ändamål som nu avses, om det kan undvikas utan synnerlig olägenhet.

Art. 10

Tillstånd enligt art. 4 får, då det påkallas av omständigheterna, meddelas för bestämd tid.

Beslut varigenom lämnats tillstånd enligt art. 4 är gällande mot envar i den mån det äger laga kraft, dock med de inskränkningar som följer av art. 11 och 12. I fråga om föreskrift enligt kap. 8 art. 10 punkt 4 skall bestämmelsen i kap. 3 art 17 äga motsvarande tillämpning.

Art. 11

Åsidosätter någon villkor som angivits i tillståndsbeslut och är avvikelser betydande, kan gränsälvscommissionen förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet.

Har tio år förflutit från det tillståndsbeslut meddelats eller har dessförinnan förhållandena ändrats väsentligt, kan gränsälvscommissionen föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten efter vad som är skäligt. Om särskilda skäl föreligger, kan commissionen efter utgången av tid som nu sagts även ompröva tillstånd att utsläppa avloppsvatten i visst vattenområde.

Uppkommer genom verksamhet som avses i art. 3 betydande olägenhet som icke förutsågs när tillstånd lämnades, kan gränsälvscommissionen meddela föreskrift som är ägnad att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

Fråga som avses i denna artikel prövas efter ansökan av vederbörande myndighet eller enskild sakägare i någondera staten.

Art. 12

Efter ansökan av tillståndshavaren kan gränsälvscommissionen upphäva eller mildra villkor i tillståndsbeslut, om det är uppenbart att villkoret ej längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständighet som icke förutsågs när tillståndet meddelades.

Har regeringarna fastställt villkor för tillstånd, får gränsälvscommissionen vid tillämpning av första stycket icke avvika väsentligt från villkoret utan att regeringarna medgivit det.

Art. 13

Har ersättning för skada eller intrång av verksamhet som avses i art. 3 bestämts att utgå med visst årligt belopp, utgör beslutet icke hinder för commissionen att, i sammanhang med beslut om nya eller ändrade föreskrifter till motverkande av förorening eller då eljest ändrade förhållanden inträtt, meddela sådana ändrade bestämmelser rörande ersättningen och sättet för dess utgående som föranledes därav.

Art. 14

Har tillstånd enligt denna överenskommelse icke meddelats, äger gränsälvscommissionen besluta om förbud mot verksamhet som avses i

art. 3 eller om åläggande för den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidtaga försiktighetsmått.

Fråga som avses i denna artikel prövas efter ansökan av vederbörande myndighet eller enskild sakägare i någondera staten.

Kap. 7. Ersättning

Art. 1

Den som enligt denna överenskommelse medges rätt att taga i anspråk annan tillhörig egendom eller att tillgodogöra sig vattenkraft, som tillhör annan, eller att vidtaga åtgärd, varigenom eljest egendom tillhörig annan lider skada eller intrång, är skyldig att ersätta egendom som tages i anspråk eller förlust, skada eller intrång som förorsakas.

Ersättning skall, om ej annat stadgas, fastställas i samband med tillstånd till den åtgärd varom är fråga.

Art. 2

Även utan samband med ansökan om tillstånd äger gränsälvskommissionen besluta i fråga om ersättning på grund av åtgärd som omfattas av denna överenskommelse.

Ersättning för skada och intrång till följd av åtgärd enligt kap. 3 art. 21 bestämmes i brist på åsämjande av gränsälvskommissionen.

Art. 3

I den mån ej annat följer av överenskommelsen skall beträffande grunderna för ersättning, rätt för ägare av egendom som tages i anspråk eller skadas att fordra inlösen samt sättet och tiden för gäldande av ersättning gälla lagen i den stat där egendom som tages i anspråk är belägen eller där eljest förlusten, skadan eller intrånget uppstår.

Kap. 8. Förfarandet

Art. 1

Gränsälvskommissionen skall efter ansökan, såsom mål, upptaga fråga om:

- 1) tillstånd till byggande i vatten enligt kap. 3 art. 13 eller till vattenreglering enligt kap. 4 art. 1 eller till utsättande av fast fiskeverk enligt kap. 5 art. 5 första stycket;
- 2) prövning av byggnads laglighet enligt kap. 3 art. 14;
- 3) anstånd enligt kap. 3 art 17;
- 4) omprövning som avses i kap. 3 art 18;
- 5) ersättning eller ändrade föreskrifter med anledning av oförutsedd skada enligt kap. 3 art. 19;
- 6) föreskrifter enligt kap. 4 art. 3;
- 7) gottgörelse enligt kap. 4 art. 4;
- 8) tillstånd till verksamhet som avses i kap. 6 art. 3;
- 9) anstånd enligt kap. 6 art. 10 jämförd med kap. 3 art. 17;
- 10) omprövning enligt kap. 6 art. 11-13;
- 11) förbud eller åläggande enligt kap. 6. art. 14;
- 12) ersättning enligt kap. 7 art. 2.

Kommissionen skall även upptaga mål enligt den i kap. 1 art. 2 andra stycket angivna flottningsöverenskommelsen.

Art. 2

Ansökan enligt art. 1 punkterna 1, 2 eller 8 skall innehålla de upplysningar som påkallas för bedömande av företagets beskaffenhet, omfattning och verkningar. Av företaget berörda fastigheter skall uppges så fullständigt som möjligt med ägares och nyttjanderättshavares namn och hemvist. Om det tillämnade företaget är betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet, skall anges i vad mån vid planläggningen av företaget samråd ägt rum med myndigheter och sammanslutningar som beröres av företaget.

Annan ansökan enligt art. 1 skall innehålla de uppgifter som med hänsyn till omständigheterna påkallas för bedömande av den fråga som ansökanen avser.

Ansökan med därvid fogade handlingar skall inges eller med posten insändas i sex exemplar eller det större antal exemplar som gränsälvskommissionen i särskilt fall bestämmer.

Finner kommissionen ansökan ofullständig i något avseende, skall kommissionen förelägga sökande att inom viss tid bota bristen vid äventyr, om det försummas, att ansökningen förklaras förfallen.

Art. 3

Om kommissionen finner ansökan vara av beskaffenhet att det icke tillkommer kommissionen att pröva den, skall den avvisas.

Det skall åligga vederbörande domstolar och andra myndigheter i vardera staten att underrätta gränsälvskommissionen om mål och ärende inom det i kap. 1 art. 1 första stycket angivna tillämpningsområdet. Finner kommissionen att det enligt överenskommelsen ankommer på kommissionen att pröva målet eller ärendet skall detta överlämnas till kommissionen.

Om kommissionen avvisat ansökan enligt första stycket eller vid underrättelse enligt andra stycket funnit att det ej ankommer på kommissionen att pröva målet eller ärendet, är kommissionens avgörande bindande för domstolar och andra myndigheter.

Art. 4

Är ansökan fullständig och finner ej gränsälvskommissionen, att den genast bör avvisas i enlighet med art. 3 första stycket skall kända motparter samt berörda myndigheter och sammanslutningar genom postförsändelser underrättas om ansökningen och tillfälle beredas dem att inkomma med erinringar. Ansökningen skall även, om den ej på annat lämpligt sätt kan delges berörda motparter, kungöras i en eller flera ortstidningar. Kungörelsen skall innehålla erforderliga upplysningar för bedömning av ansökningens huvudsakliga innebörd samt uppgift om tid för framställande av erinringar, sättet för kallelser till parterna och plats där handlingarna i målet enligt art. 5 skall finnas tillgängligt. I den mån så finnes påkallat skall exemplar av ansökningshandlingarna sändas till vederbörande myndigheter i vardera staten.

Sedan erinringar inkommit, kan ytterligare skriftväxling, äga rum enligt gränsälvskommissionens bestämmande.

Art. 5

Ett exemplar av handlingarna i mål skall, om det ej är uppenbart obehövt, hållas tillgängligt för den, som vill taga del därav, på viss för sakägarna välbelägen plats hos pålitlig person (aktförvarare).

Art. 6

I mål skall gränsälvskommissionen hålla muntlig förhandling. För beslut enligt art. 2 sista stycket, att ansökan skall vara förfallen, eller för avvisning enligt art. 3 första stycket är dock sådan förhandling ej erforderlig.

Art. 7

Gränsälvskommissionen skall tillse, att mål blir så utrett, som dess beskaffenhet påkallar. När så finnes behövt, skall kommissionen i sin helhet eller en eller flera av dess medlemmar hålla syn på platsen.

Om för målets utredningen påkallas, att bevisning upptages genom vittnesförhör eller genom förhör med part under sanningsförsäkran, skall sådan bevisning på framställning av kommissionen upptagas av domstol som kommissionen bestämmer.

Art. 8

Vid prövning av mål äger gränsälvskommissionen ej inlåta sig på fråga om äganderätt till fastighet eller omfattningen av fastighets ägoområde.

Råder tvist i fråga som avses i första stycket eller tvistas i annan fråga, som kommissionen finner lämpligen ej böra prövas av kommissionen, skall kommissionen förklara målet vilande i avbidan på tvistens lösning eller, om så finnes kunna ske, avgöra målet med giltighet under förutsättning av viss utgång av tvisten.

Art. 9

Beslut av gränsälvskommissionen, varigenom tillstånd lämnas till byggande i vatten, skall innehålla:

- 1) noggrann beskrivning av byggnadens läge och beskaffenhet;
- 2) erforderliga föreskrifter om dämmnings- och sänkingsgränser samt om hushållningen med och framsläppandet av vattnet;
- 3) bestämmelser om den ersättning skall utgå till följd av företaget;
- 4) i förekommande fall föreskrift om avgift eller annat särskilt villkor enligt kap. 3 art. 10;
- 5) föreskrift om den tid inom vilken företaget skall vara fullbordat;
- 6) i förekommande fall föreskrift om besiktning enligt kap. 9 art. 7;
- 7) de villkor i övrigt som kan vara behövlige för tillgodoseende av allmän eller enskild rätt.

Art. 10

Beslut av gränsälvskommisionen, varigenom tillstånd lämnas till verksamhet som avses i kap. 6 art. 3, skall innehålla:

- 1) noggranna föreskrifter om den verksamhet vartill tillstånd lämnas;
- 2) bestämmelser om de åtgärder till motverkande av förorening som skall vidtagas;
- 3) bestämmelser om den ersättning skall utgå till följd av företaget;
- 4) föreskrift om den tid inom vilken anläggningarna för företaget skall vara fullbordade;
- 5) i förekommande fall föreskrift om besiktning enligt kap. 9 art. 7;
- 6) de villkor i övrigt som kan vara behövliga för tillgodoseende av allmän eller enskild rätt.

Art. 11

Gränsälvskommisionen äger till särskilt avgörande upptaga frågan om ett företags tillåtlighet och, om företaget finnes tillåtligt, meddela tillstånd till erforderliga arbeten.

Kan verkningarna av ett företag i visst hänseende icke med erforderlig säkerhet förutses, äger kommissionen, då medgivande till företaget lämnas, i avbidan på erfarenhetens rön uppskjuta frågan om de föreskrifter som i denna del påkallas angående ersättning eller annat. I den mån det finnes behövt skall provisoriska bestämmelser meddelas om ersättning eller om vidtagande av åtgärder till skydd för skadelidande.

Art. 12

Sökande i mål enligt art. 1 punkterna 1, 2, 3, 8 och 9 är skyldig att, enligt gränsälvskommisionens bestämmelse, gottgöra motpart sådana kostnader som provas ha varit behövliga för förberedande och utförande av hans talan inför kommissionen.

I annat mål skall kommissionen efter omständigheterna förordna om kostnadernas bärande.

Kostnaden för gottgörelse åt sakkunnig, som tillkallats av kommissionen, förskjutes av sökanden, om ej annat bestämmes av kommissionen. Frågan om det slutliga gäldandet av sådan kostnad provas enligt de i första eller andra stycket angivna grunderna.

Art. 13

Vid prövningen av mål skall samtliga medlemmar av gränsälvskommisionen delta. Förekommer skiljaktiga meningar, gäller den mening om

vilken minst fyra medlemmar, därav minst två från vardera staten, förenar sig.

Erhåller ingen mening sådant röstetal och är fråga om ersättning för egendom som tages i anspråk eller för förlust, skada eller intrång eller för kostnad som avses i art. 12, gäller den mening som, i förekommande fall med tillämpning av omröstningsreglerna för domstol i den stat medlemmarna tillhör, omfattas av flertalet medlemmar från den stat där egendomen är belägen eller där förlusten, skadan eller intrånget uppkommer eller till vilken kostnaden hänför sig; annan fråga skall hänskjutas till regeringen för avgörande.

I fråga som endast avser beredning av mål äger ordföranden ensam besluta.

Art. 14

Gränsälvskommisionens beslut i mål skall, om det ej ges i omedelbar anslutning till muntlig förhandling i målet, meddelas å dag varom vid förhandlingen lämnas besked. Kan sådant besked ej lämnas, skall underrättelse om dag för beslutet lämnas parterna i den för kallelser till dem bestämda ordningen.

Art. 15

Mot gränsälvskommisionens beslut i mål kan talan fullföljas hos vattenöverdomstolen i vederbörande stat, såvitt angår fråga om ersättning för egendom som tages i anspråk eller för förlust, skada eller intrång eller för kostnad som avses i art. 12. Fullföljdsinlaga skall vara nämnda domstol tillhanda senast å sextionde dagen efter dagen då kommissionens beslut gavs. Wade- eller missnöjesanmälan är ej erforderlig. Beträffande fullföljden gäller i övrigt vad i staten är stadgat beträffande talan mot dom i vattenmål som ej är brottmål.

Beträffande andra frågor än sådana som avses i första stycket vinner kommissionens beslut i mål omedelbart laga kraft.

Sådant av kommissionen i mål meddelat beslut, som innefattar tillstånd till företag eller åtgärd, får verkställas utan hinder av att mot beslutet föres talan enligt första stycket.

Art. 16

I fråga om gränsälvskommisionens beslut i mål skall vad lagen i någondera staten stadgar om särskilda rättsmedel i tillämpliga delar lända till efterrättelse, såvitt beslutet rör intresse i den staten.

Art. 17

Fråga, som ankommer på gränsälvskommisionen att pröva och som ej anges i art 1, skall av kommissionen upptagas till behandling såsom ärende.

Ärende upptages av kommissionen självmant eller på framställning av vederbörande myndighet eller rättsägare. För utredning av ärendet skall kommissionen ge berörda myndigheter och rättsägare tillfälle att yttra sig samt inhämta de upplysningar och vidtaga de åtgärder i övrigt som är behövliga med hänsyn till ärendets beskaffenhet. Muntlig förhandling skall hållas, om det kan antagas att utredningen främjas därav.

Vid prövningen av ärende skall samtliga medlemmar av kommissionen delta. Förekommer skiljaktiga meningar, gäller den mening om vilken minst fyra medlemmar, därav minst två från vardera staten, förenar sig. Erhåller ingen mening sådant röstetal, skall den väckta frågan anses förfallen, fråga av beskaffenhet att avgörande måste träffas skall hänskjutas till regeringarna. I fråga som endast avser beredning av ärende äger ordföranden ensam besluta.

Mot kommissionens beslut i ärende får talan ej föras; i vissa fall kräves dock, enligt vad därom stadgas i kap. 5 art. 6 och 7, båda regeringarnas stadfästelse av beslutet.

Kap. 9. Tillsyns- och ansvarsbestämmelser m.m.

Art. 1

Gränsälvskommisionen skall i samråd med vederbörande myndigheter i vardera staten utöva tillsyn över nyttjandet av vattnet och över vattenförhållandena i övrigt inom tillämpningsområdet för överenskommelsen. I fråga om fisketillsyn gäller detta inom det i kap. 5 art. 1 angivna särskilda tillämpningsområdet.

Denna överenskommelse innebär icke någon inskränkning i den tillsyn som skall utövas enligt lagstiftningen i vardera staten.

Gränsälvskommisionen äger meddela bestämmelser om tillsyn av särskilt förordnad sakkunnig. Fisketillsyn kan enligt bestämmande av gränsälvskommisionen utövas genom övervakningspatruller gemensamma för båda staterna. Vardera staten skall avlöna och utrusta sina övervakare.

Art. 2

Gränsälvskommissionen skall verka för att tillsynsmyndigheterna i vardera staten får tillgång till material som erfordras för deras tillsynsverksamhet.

När anledning därtill förekommer skall kommissionen bringa gjorda iakttagelser rörande förhållandena inom tillämpningsområdet till vederbörande myndighets kännedom för vidtagande av åtgärd som kan ankomma på myndigheten.

Art. 3

Gränsälvskommissionen skall fortlöpande hålla uppsikt över vattenföringen vid Tarendöälvens utflöde ur Torne älv. Till grundval härför skall kommissionen snarast möjligt låta utföra erforderliga undersökningar och beräkningar för fastställande av de vattenmängder som vid rådande naturliga förhållanden framrinner i var och en av de båda älvarna.

Art. 4

För att utöva tillsyn enligt denna överenskommelse har gränsälvskommissionen och sakkunnig som förordnats enligt art. 1 rätt att vinna tillträde till fabrik eller annan anläggning, vare sig den är i bruk eller ej, samt att företaga undersökning inom anläggningen eller område som hör till denna.

Behövs undersökning på annan plats, har kommissionen och den sakkunnige rätt att vinna tillträde dit för att utföra undersökningen. Detta gäller dock ej hus, tomt eller trädgård.

Art. 5

Kan verksamhet befaras strida mot denna överenskommelse, är den som utövar verksamheten skyldig att på begäran lämna gränsälvskommissionen behövliga upplysningar om verksamheten.

Art. 6

Den som tagit befattning med tillsyn enligt denna överenskommelse får ej obehörigen yppa yrkeshemlighet som därigenom blivit känd för honom eller driftanordning, affärsförhållande eller förhållande av betydelse för någotdera landets försvar varom han sålunda fått kännedom.

Art. 7

I sammanhang med beslut, varigenom gränsälvskommissionen lämnar medgivande till företag eller åtgärd enligt denna överenskommelse, skall

kommissionen, när den finner skäl därtill, föreskriva att efter arbetenas fullbordande besiktning därå skall verkställas av sakkunnig person på företagens bekostnad.

Besiktningssman förordnas av kommissionen eller dess ordförande.

Art. 8

För avgifter, som utgår med stöd av denna överenskommelse, skall finnas en särskild fond. Om förvaltningen av fonden och om användningen av medlen för därför avsedda ändamål utfärdas bestämmelser av regeringarna efter förslag av gränsälvskommissionen.

Art. 9

Om någon vidtager åtgärd av sådan beskaffenhet, att den uppenbarligen ej får utföras utan medgivande av gränsälvskommissionen, kan vederbörande myndighet i den stat där åtgärden vidtages förbjuda arbetets fortsättande intill dess sådant medgivande erhållits samt, om det finns skäl därtill, förordna om handräckning till rättelse av vad som olagligen skett. Verkställs arbete, vartill medgivande erhållits, i strid mot de för arbetet givna föreskrifterna, kan likaledes sådant förordnande meddelas, om det ej är uppenbart att varken allmän eller enskild rätt kränkes genom avvikelser.

Art. 10

Den som mot bestämmelsen i kap. 3 art. 13 första stycket bygger i vatten eller mot bestämmelsen i kap. 4 art. 1 jämförd med kap. 3 art. 13 första stycket verkställer vattenreglering eller mot bestämmelsen i kap. 5 art. 5 första stycket utsätter fast fiskeverk utan att gränsälvskommissionen lämnat medgivande därtill, skall, om han insett eller skäligen bort inse att enligt de anförda bestämmelserna medgivande varit erforderligt, dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som erhållit kommissionens medgivande till företag eller åtgärd som sägs i första stycket men från de för företaget eller åtgärden givna föreskrifterna gör avvikelse av beskaffenhet att kränka allmän eller enskild rätt, dömes likaledes till böter eller fängelse i högst ett år.

Art. 11

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

- 1) bryter mot förbudet i kap. 6 art. 1,
- 2) bryter mot förbud som meddelats med stöd av kap. 6 art 11 eller 14,
- 3) underlåter att iakttaga föreskrift om provnings- och anmälningsskyldighet som staterna meddelat enligt kap. 6 art. 4, eller
- 4) åsidosätter villkor eller föreskrift som meddelats med stöd av kap. 6 art. 4, 11, 12 eller 14, så att allmän eller enskild rätt kan kränkas, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen av oaktsamhet bryter mot kap. 9 art. 6 dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Art. 12

Åtal för gärning som avses i art. 10 och 11 skall anhängiggöras vid allmän underrätt i den ort där överträdelsen begåtts.

Avser brott mot kap. 9 art. 6 annat än förhållande av betydelse för någotdera landets försvar, får brottet åtalas av åklagare endast efter angivelse av målsägande.

Art. 13

Om påföljd för den, som anbringar och brukar fiskeredskap eller annan anordning i strid mot bestämmelserna i kap. 5 art. 2 eller 3 om fiskådra eller fredningszoner eller som fiskar i strid mot bestämmelserna i kap. 5 art. 4 eller mot föreskrift meddelad enligt kap. 5 art. 5 andra stycket, ges bestämmelser i stadgan för Torne älvs fiskeområde.

Kungörelse (1971:1016) om tillämpning av stadgan för finsk–svenska gränsälvskommissionen

Kungl. Maj:t har funnit gott förordna, att den i bilaga A till gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland intagna stadgan för finsk-svenska gränsälvskommissionen skall äga tillämpning fr.o.m. den 1 januari 1972 och så länge gränsälvsöverenskommelsen är i kraft. Stadgan har den lydelse som härvid fogad bilaga utvisar.

Bilaga Stadga för finsk–svenska gränsälvskommissionen

Kansli och personal

1 § För finsk-svenska gränsälvskommissionen skall finnas kansli på ort inom gränsbygden, som bestämmes av båda regeringarna gemensamt.

Postadress för kommissionen skall finnas i båda staterna.

Erforderliga lokaler för kansliet tillhandahålles och bekostas av den stat där kansliet skall vara beläget.

2 § Hos kommissionen skall finnas av kommissionen utsedd lagkunnig sekreterare. Till sekreterare bör utses person, som behärskar både finska och svenska språken. Vid behov kan flera sekreterare utses.

Därjämte skall hos kommissionen finnas anställd den övriga personal som är behövlig för göromålen på kansliet. Även denna personal utses av kommissionen.

Tjänsteåligganden, avlöning m.m.

3 § På kommissionens ordförande ankommer att leda och övervaka beredandet av mål och ärenden. Han skall tillse, att den hos kommissionen anställda personalen fullgör sina åligganden samt att förekommande mål och ärenden utan dröjsmål kommer under behandling.

Annan medlem av kommissionen skall efter kallelse av ordföranden deltaga i kommissionens sammanträden samt i förekommande fall, genom särskilda utredningar eller undersökningar inom sitt kompetensområde, biträda vid beredande av mål och ärenden.

Ersättare skall efter ordförandens kallelse inträda i tjänstgöring vid förfall för medlem.

4 § Sekreterare skall efter ordförandens anvisningar biträda vid beredandet av mål och ärenden, föra kommissionens protokoll och diaries, ombesörja expedition av kallelser och andra sådana handlingar, ombesörja medelsförvaltningen enligt vad som föreskrives i 12 § i denna stadga samt i övrigt biträda med göromålen på kansliet.

Övrig personal skall enligt närmare föreskrifter av ordföranden och efter sekreterares anvisningar utföra på kansliet förekommande skrivgöromål och andra arbetsuppgifter. 5 § Medlem av kommissionen skall innan han träder i tjänstgöring ha avlagt domared eller domarförsäkran i sitt hemland.

6 § Vad kommissionen eller dess ordförande beslutat får ej av medlem av kommissionen eller av den som tjänstgör hos kommissionen uppenbaras, förrän beslutet i vederbörlig ordning meddelats.

7 § För medlem av kommissionen bestämmes arvode samt grunderna för resekostnads- och traktamentsersättning av regeringen i hans hemstat.

8 § Arvode eller avlöning till kommissionens personal bestämmes av kommissionen. I fråga om anställningsvillkor i övrigt skall i tillämpliga delar gälla vad lagen i den stat där den anställda har sitt hemvist stadgar beträffande den som är anställd i allmän tjänst.

Öppethållande och mottagningstid

9 § Kansliet skall hållas öppet varje arbetsdag å viss av kommissionen bestämd expeditionstid.

Ordföranden eller sekreterare skall, såvitt ej hinder möter av förrättning i kommissionens tjänst eller annat behörigt skäl, finnas tillstädes på kansliet på bestämd tid minst en gång i veckan.

På kansliets dörr skall finnas anslag om expeditionstiden samt om tid då ordföranden eller sekreterare företrädesvis är att träffa där. Meddelande om expeditionstiden skall även införas i den allmänna telefonkatalogen.

Ekonomisk förvaltning

10 § Arvode till medlem av kommissionen utbetalas i hans hemstat av myndighet som regeringen i den staten bestämmer.

11 § Utbetalningar avseende andra kostnader för kommissionens verksamhet än sådana som omnämnes i 1 § andra stycket och 10 § sker från kommissionen. För detta ändamål skall erforderliga förskott tillställas kommissionen. Förskott skall, i regel med lika belopp från båda staterna, efter rekvisition från kommissionen utbetalas av myndighet i vardera staten som regeringen i staten bestämmer.

12 § Medelsförvaltningen för kommissionen ombesörjes av sekreterare.

Redovisning för förvaltningen skall halvårsvis av sekreterare lämnas till kommissionen för granskning. I samband med granskningen skall kommissionen fastställa den slutliga kostnadsfördelningen mellan staterna.

Kommissionen skall avlämna ett exemplar av redovisningshandlingarna till myndighet i vardera staten som regeringen i staten bestämmer. Om revision bestämmer regeringarna i båda staterna gemensamt.

Vissa bestämmelser om behandlingen av mål och ärenden

13 § Ansökningar och andra handlingar som inges eller insändes till kommissionen kan vara avfattade antingen på finska eller på svenska språket. I den mån översättning är påkallad verkställes den genom kommissionens försorg.

Kommissionens protokoll och beslut skall efter omständigheterna avfattas på ettdera eller på båda språken.

14 § För sina sammanträden äger kommissionen enligt bestämmande av vederbörande länsstyrelse disponera erforderliga lokaler i tingshus, skola eller annan allmän byggnad. Särskilda utgifter för uppvärmning, städning och dylikt skall ersättas.

15 § Om avgifter å kommissionens beslut och andra expeditioner meddelas bestämmelser av regeringen i den stat, där kansliet är beläget; influtna avgiftsmedel tillfaller den staten.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde

Ändring införd: t.o.m. SFS1987:976

Kungl. Maj:t har funnit gott förordna, att den i bilaga B till gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland intagna stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde skall äga tillämpning fr.o.m. den 1 januari 1972 och så länge gränsälvsöverenskommelsen är i kraft. Stadgan har den lydelse som härvid fogad bilaga utvisar.

Bilaga Stadga för fisket inom Torne älvs fiskeområde

Allmänna bestämmelser

1 § Torne älvs fiskeområde omfattar följande vattenområden, nämligen
Könkämä och Muonio älvar samt den del av Torne älv och de sjöar i vilka riksgränsen mellan Finland och Sverige löper (gränsälvarna),
de sjöar och vattendrag vilka utgör sidogrenar av gränsälvarna,
de särskilda utflöden som bildas av Torne älvs skilda mynningsgrenar,
den del av Bottniska viken som ligger inom finska och svenska Nedertorneå socknar norr om latitudparallellen 65 35' N.

Den del av Torne älvs fiskeområde som ligger norr om älvmyningen, bestämd som en rät linje dragen mellan spetsen av Hellälä norra udde på finska sidan och udden Virtakari på närmast motliggande svenska land samt på finska sidan norr om en rät linje dragen genom sydspetsen på Oxö och Palosaari, benämns älvområdet; den del som ligger söder därom benämns havsområdet. Torne älvs utflöden tillhör älvområdet. Förordning (1987:976).

2 § I denna stadga förstås med

fast redskap: fast fiskeverk, så ock med ledarm försett fiskeredskap, vilket med pålar eller tyngder eller på annat sätt fästes vid botten eller stranden och är avsett att kvarstå längre tid än två dygn i följd;

fast fiskeverk: byggt eller timrat fiskeredskap av mera stadigvarande natur såsom pata: storryssja: ryssja och därmed jämförbart redskap som i någon del har större höjd än 1,5 meter;

laiska eller kosteverkko: nät vars ena ände fastgjorts i skydd av naturligt eller anlagt strömhinder;

flytnät: med strömmen fritt flytande nät; samt ajoverkko (drag- eller drivnät): nät som driver med strömmen fäst i båt eller annan anordning. Förordning (1987:976).

3 § Med maskstorlek förstås i denna stadga

beträffande nät som kan sträckas: avståndet mellan motstående och längst från varandra belägna knutars mittpunkter, mätt då redskapet är vått och maskan sträckt diagonalt i nätlingans längdriktning;

beträffande nät som ej kan sträckas: avståndet mellan elva på varandra följande knutar delat med tio.

Bestämmelse om maskstorlek skall ej anses överträdd därigenom att en eller annan maska avviker från det bestämda måttet. Förordning (1987:976).

Fiskets vård och bedrivande

4 § Om fiskådra inom älvmrådet och fredningszoner inom havsområdet stadgas i kap. 5 artikel 2 och 3 i gränsälvöverenskommelsen mellan Sverige och Finland.

Vissa förbudsbestämmelser i fråga om fisket i havsområdet närmast älvmynningen gäller enligt kap. 5 artikel 4 i gränsälvöverenskommelsen.

5 § Fiske med storryssja, laxfälla och därmed jämförbart redskap är förbjudet inom älvmrådet.

Fiske med flytnät och ajoverkko är förbjudet inom älvmrådet. Förbudet gäller dock ej inom arrenderade laxnotvarp.

Fiske med laiska eller kosteverkko och därifrån utbyggd ledarm i skydd av anlagt strömhinder är förbjudet. Förordning (1987:976).

6 § Fiske med ljuster och annat redskap, varmed fisken kan spetsas, är förbjudet.

Huggkrok, som är försedd med skaft, får dock användas för att bärga fisk som fångats med annat redskap. Förordning (1987:976).

7 § Vid fiske med håv får eld eller ljus ej användas.

8 § Fiske med utter eller med annan anordning, på vilken fästats krok, drag eller dylikt, ävensom fiske med släp- eller kastlina, varå fästats flera än tre särskilda krokar på samma rev, är förbjudet i älvmrådet.

Fiske med skjutvapen, sprängämne, dövande eller giftigt ämne eller elektrisk ström är förbjudet. Förordning (1987:976).

9 § Vid fiske får i denna stadga förbjudna redskap ej medföras i båten. Förordning (1987:976).

10 § Inom älvmrådet, med undantag av sjön Kilpisjärvi, är fiske efter lax och öring förbjudet under tiden från och med den 1 september till och med den 14 september och allt fiske är förbjudet under tiden från och med den 15 september till och med den 15 november.

I Könkämä älv från utloppet ur sjön Kilpisjärvi till Lätäsenos inflöde gäller dock förbudet endast till och med den 20 oktober.

Angivna förbud gäller dock ej fiske efter nätting, fiske efter lake med krok samt fiske med spö och drag. Som fiske med spö och drag avses endast fiske med sådant redskap som vid fisket finns inom räckhåll för den fiskande. Förordning (1987:976).

11 § Inom älvmrådet är fiske med not eller kolk annorstädes än i fast fiskeverk samt fiske med drivgarn förbjudet under tiden mellan klockan 8 och 18 svensk tid eller motsvarande finsk tid.

12 § Kräftfiske är förbjudet om gränsälvscommissionen ej bestämmer annat.

Fiske efter pärlmussla är förbjudet.

13 § Fisk av följande slag får icke fångas, om den ej håller nedan angivna minimimått räknat från nospetsen till stjärtfenans yttersta spets:

- 1) lax 50 centimeter;
- 2) öring vid fiske i sjön Kilpisjärvi och i Könkämä älv ned till Lätäsenos inflöde 30 centimeter samt vid fiske inom Torne älvs fiskeområde i övrigt 40 centimeter;
- 3) harr 25 centimeter. Förordning (1987:976).

14 § Har någon vid fiske efter tillåtet fiskslag utan avsikt råkat fånga fisk, som han enligt 10 § tredje stycket eller 13 § icke ägt fånga, skall han, om fisken genast utsläppes i vattnet, icke anses ha överträtt fångstförbudet.

15 § Under fredningstid och inom område där fiske är förbjudet får inga fiskeredskap, utom redskap för fångst av nätting såvitt sådan fångst är tillåten, finnas i vattnet.

Efter slutfört fiske skall pålar, störar, bockar och annat vid fisket använt material ofördröjligen tagas upp ur vattnet och föras i land.

Till pata hörande tyngder skall vid patans nedrivning föras i land.

Allt byggnadsmaterial till pata, avsedd för fångst av lake om vintern, skall före islossningen om våren tagas upp ur vattnet och föras i land. Förordning (1987:976).

16 § har upphävts genom förordning (1987:976).

17 § I pata, avsedd för fångst av sik eller annat mindre fiskslag, får icke användas mocknät (potkuverkko), ej heller ryssja, mjärde eller tina i vilken ingångsöppningen eller dennas ring i någon riktning har större diameter än 16 centimeter.

18 § Inom älvområdet skall fiskeredskap ha följande maskstorlek:

redskap avsett för fångst av lax och öring:

fast redskap minst 66 millimeter; samt not och nät minst 100 millimeter;

redskap avsett för fångst av annan fisk: pata, ryssja, mjärde och annan tina än nättingtina minst 60 millimeter;

samt not och nät högst 80 millimeter. Förordning (1987:976).

19 § Inom havsområdet skall fiskeredskap ha följande maskstorlek:

fast redskap: om redskapet är avsett för fångst av strömming och siklöja minst 24 millimeter och högst 38 millimeter i det s. k. fiskhuset; samt om redskapet är avsett för fångst av annan fisk minst 66 millimeter;

not: om den är avsedd för fångst av strömming och siklöja minst 24 millimeter och högst 38 millimeter; samt om den är avsedd för fångst av annan fisk minst 66 millimeter;

nät: om det är avsett för fångst av strömming, siklöja och betesfisk minst 24 millimeter och högst 38 millimeter; samt om det är avsett för fångst av annan fisk minst 60 millimeter. Förordning (1987:976).

20 § Gränsälvscommissionen äger utfärda bestämmelser angående visst minsta avstånd mellan utsatta fiskeredskap, så ock angående skyddsområden för fasta fiskeredskap inom vilka områden fiske med rörligt redskap skall vara förbjudet.

21 § Gränsälvscommissionen äger i den mån det finnes påkallat av fiskevårdshänsyn eller för fiskodling eller vetenskapligt ändamål medge undantag från bestämmelse i denna stadga.

Utplantering av fisk eller odling av fisk får ej bedrivas utan gränsälvscommissionens tillstånd.

I samband med medgivande enligt första eller andra stycket skall kommissionen meddela lämpliga föreskrifter till förekommande av att medgivandet missbrukas. Förordning (1987:976).

22 § Gränsälvskommisionen äger även i annat fall än som avses i 21 § medge undantag från bestämmelserna i 5, 8, 10, 11 och 17--19 §§ i den mån det finnes påkallat.

Gränsälvskommisionen kan likaså, utöver vad ovan i 10 § sagts, föreskriva fredningstid för viss fiskart, förbjuda eller begränsa användningen av visst fiskeredskap antingen inom hela fiskeområdet eller del därav, då detta för bevarandet av nämnda art är nödvändigt, dock ej för längre tid än två år i sänder.⁸² Är i första stycket avsedd fråga av särskild betydelse, skall den underställas båda regeringarnas prövning. Förordning (1987:976).

Märkning av fiskeredskap

23 § Fiskeredskap, som står ute och ej är under uppsikt, skall vara märkt på sådant sätt, att därav otvetydigt framgår vem som är ägare eller brukare av redskapet samt dennes hemvist. Märkningen skall kunna tydligt iakttagas utan att redskapet behöver tagas upp ur vattnet.

Ansvar m. m.

24 § Den som uppsåtligen bryter mot bestämmelserna i 5--13 och 17--22 §§, liksom den som uppsåtligen anbringar och brukar fiskeredskap eller annan anordning i uppenbar strid mot vad som enligt kap. 5 artikel 2 eller 3 i gränsälvsöverenskommelsen gäller om fiskådra eller fredningszoner eller fiskar i uppenbar strid mot förbudsbestämmelse i kap. 5 artikel 4 i gränsälvsöverenskommelsen eller fiskar i strid mot föreskrift meddelad enligt kap. 5 artikel 5 stycke 1 eller kap. 5 artikel 7 stycke 1 i gränsälvsöverenskommelsen eller bryter mot av gränsälvskommisionen meddelad föreskrift, döms till böter. Förordning (1987:976).

25 § har upphävts genom förordning (1987:976).

26 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter föreskrifterna i 15 eller 23 § döms till böter.

⁸² Denna mening är suspenderad enligt överenskommelse mellan Sverige och Finland om ändring i stadgan för fisket i Torne älvs fiskeområde. Se protokoll vid regeringssammanträde 1997-05-15, Jo 97/541 (delvis).

27 § Finnes någon ha gjort sig skyldig till fiske som är straffbelagt enligt 24 §, skall den fångade fisken eller, om den förskämts eller ej är i behåll, dess värde förklaras förverkat, om det icke finnes uppenbart obilligt.

Påträffas i ett parti fisk sådan fisk som enligt första stycket skall vara förverkad på den grund att den fångats å otillåten tid eller icke håller stadgat minimimått, skall, därest ej innehavaren av partiet genast på egen bekostnad låter trovärdig person frånsortera den övriga fisken, även denna fisk förklaras förverkad, om det icke finnes uppenbart obilligt.

Förklaras fisk förverkad, skall även låda eller annan förpackning vari den förvaras, vara förverkad. Förordning (1987:976).

28 § Fiskeredskap, vilket använts vid fiske som är straffbelagt enligt 24 §, eller som utan att fiske ägt rum medförts vid färd å fiskevatten under omständigheter som föranleder straff enligt 24 §, eller som stått ute i strid mot 15 § eller utan märkning enligt 23 §, skall förklaras helt eller delvis förverkat, såvitt ägaren eller någon som var i hans ställe uppsåtligen förövat gärningen eller medverkat därtill och det ej är uppenbart obilligt; finnes redskapet ej i behåll, skall i stället dess värde förklaras förverkat.

Vad i denna paragraf stadgas gäller ej skjutvapen. Förordning (1987:976).

29 § De i 27 och 28 §§ meddelade bestämmelserna om förverkande gäller ej mot den som i god tro förvärvat egendomen eller särskild rätt därtill.

Förverkad egendom eller värdet därav skall tillfalla den stat i vilken beslutet om förverkande meddelats.

30 § Ertappas någon i fall som avses i 24 § på bar gärning eller anträffas i fiskevatten redskap, som enligt denna stadga är otillåtet eller som står ute i uppenbar strid mot vad i 15 § stadgas eller utan märkning som sägs i 23 §, kan egendom, som enligt 27 eller 28 § kan förklaras förverkad, ävensom båt eller annat, som kan antagas äga betydelse för utredningen om gärningen, tagas i beslag.

Behörighet att taga egendom i beslag enligt första stycket tillkommer, förutom polismyndighet, polisman och åklagare, även fisketillsynsman, som förordnats av statlig myndighet samt befattningshavare vid vederbörande kust- och gränsbevakning. Har egendom beslagtogs av annan än polismyndighet, polisman eller åklagare, skall anmälan om beslaget snarast möjligt göras till polismyndighet eller åklagare eller till närmaste polisman; den som erhållit sådan anmälan har att förfara som om han själv gjort beslaget. Förordning (1987:976).

31 § Finnes uppenbart att fiskeredskap utsatts eller annan anordning vidtagits i strid mot vad som enligt kap. 5 artikel 2 eller 3 i gränsälvöverenskommelsen gäller om fiskådra eller fredningszoner eller i strid mot förbudsbestämmelse i kap. 5 artikel 4 i nämnda överenskommelse, och följer ej rättelse genast efter det tillsägelse skett, äger på ansökan av den som lider skada utmätningsmannen i orten att, sedan han med trovärdig person hållit syn på stället, meddela nödig handräckning på den tredskandes bekostnad.

Beröres allmänt fiskeintresse, kan även åklagare, statens fiskeritjänsteman eller fisketillsynsman som förordnats av statlig myndighet söka handräckning.

32 § Försummar ägare eller innehavare av fiskeredskap att fullgöra vad i 15 § är stadgat, äger utmätningsman förordna om arbetets verkställande på den försumliges bekostnad.

33 § Åtal för brott enligt denna stadga skall anhängiggöras vid allmän underrätt i den ort där överträdelsen begåtts eller vid allmän underrätt i den ort inom endera staten där den misstänkte har sitt hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Förordning (1987:976).

Kungörelse (1971:1019) om tillämpning av stadgan om prövnings- och anmälningsskyldighet för verksamhet som avses i kap. 6 art. 3 i gränsälvsoverenskommelsen mellan Sverige och Finland

Kungl. Maj:t har funnit gott förordna, att den i bilaga C till gränsälvsoverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland intagna stadgan om prövnings- och anmälningsskyldighet för verksamhet som avses i kap. 6 art. 3 i gränsälvsoverenskommelsen mellan Sverige och Finland skall äga tillämpning fr.o.m. den 1 januari 1972 och så länge gränsälvsoverenskommelsen är i kraft. Stadgan har den lydelse som härvid fogad bilaga utvisar.

Bilaga Stadga om prövnings- och anmälningsskyldighet för verksamhet som avses i kap. 6 art. 3 i gränsälvsoverenskommelsen mellan Sverige och Finland

1 § Med tillstånd avses i denna staga sådant tillstånd till verksamhet enligt kap. 6 art. 3 i gränsälvsoverenskommelsen mellan Sverige och Finland som enligt kap. 6 art. 4 i nämnda överenskommelse lämnas av finsk-svenska gränsälvskommissionen.

2 § Följande slag av fabriker eller andra inrättningar får ej anläggas utan tillstånd om verksamhet, som avses i kap. 6 art. 3 i gränsälvsoverenskommelsen, skall bedrivas vid inrättningen:

1. gruva eller anrikningsverk,
2. sintrings-, järn eller stålverk eller ferrolegeringsverk,
3. metallverk eller metallraffinaderi,
4. anläggning för ytbehandling av metall,
5. gjuteri,
6. kabelfabrik,
7. cementfabrik, krossverk, makadamverk, stenhuggeri,

8. anläggning för framställning av kalk eller kalkprodukter,
9. asfaltverk, oljegrusverk,
10. kritbruk,
11. fabrik för framställning av byggnadsmaterial på mineralbas,
12. mineralullsfabrik,
13. täkt av fast berg, sten, grus eller sand,
14. porslins-, kakel- eller lergodsfabrik,
15. fabrik för framställning av glas,
16. träimpregneringsverk,
17. träsliperi, pappersbruk, cellulosa- eller wallboardfabrik,
18. sockerfabrik,
19. stärkelsefabrik,
20. mejeri, torrmjök- eller glassfabrik,
21. slakteri, köttkonservfabrik eller destruktionsanläggning,
22. fiskmjöls- eller fiskoljefabrik eller fabrik för beredning eller konservering av fisk,
23. fabrik för beredning eller konservering av grönsaker, rotfrukter, frukter eller bär,
24. margarinfabrik,
25. jästfabrik,
26. benmjöls- eller hudlimsfabrik,
27. bryggeri, maltfabrik, spritfabrik, läskedrycksfabrik,
28. fabrik för framställning av färdiglagad mat, rökeri,
29. kafferosteri,
30. fabrik för beredning eller färgning av textilier, ulltvätteri,
31. tvättinrättning för mer än 500 kg tvättgods per dygn,
32. garveri eller annan anläggning för skinnberedning,
33. fabrik för framställning av baskemikalier,
34. fabrik för framställning av gödselmedel,
35. fabrik för framställning av plast, konstfiber, syntetiskt gummi eller plastprodukter,
36. gummifabrik,
37. kimröksfabrik,
38. läkemedelsfabrik eller sero-bakteriologisk inrättning,
39. krut- eller sprängämnesfabrik,
40. fabrik för raffinering av oljor eller fetter,
41. fabrik för framställning av färg, harts, fernissa eller lösningsmedel,
42. fabrik för impregnering av papper-, plast- eller konstfibermaterial,
43. fabrik för framställning av elektrodskoks, grafit eller grafitelektroder,
44. fabrik för filler- eller pigmentframställning,
45. tvättmedelsfabrik,

46. fabrik för framställning av bekämpningsmedel,
47. atom- eller gasturbinkraftanläggning,
48. ångkraftanläggning eller annan anläggning för eldning med fossilt bränsle med tillförd effekt överstigande 50 MW,
49. kol-, spalt- eller acetylengasverk,
50. anläggning för behandling eller deponering av avfall, om den tillförda avfallsmängden överstiger 50 ton om året, eller anläggning för behandling eller central uppsamling av oljeavfall eller annat specialavfall,
51. skrotupplag eller anläggning för skrothantering,
52. anläggning för djurhållning med utrymme för mer än 500 slaktsvin eller 10 000 fjäderfän,
53. anläggning för torkning av animalieproducerad gödsel,
54. fabrik, från vilken utsläpp av gift kan komma att ske.

3 § I fråga om åtgärd som innefattar ändring av inrättning som anges i 2 § eller ändring av användningen av sådan inrättning gäller följande.

Kan åtgärden på en gång eller efter hand medföra ökning av förorening eller ändring av förorenings sammansättning eller sättet för dess utsläppande, får den ej vidtagas utan tillstånd, om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet av betydelse från hälso- eller naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till annat allmänt intresse.

4 § Skall inrättning som anges i 2 § utföras eller ändras så att avloppsvattnet från inrättningen leds till avloppsanläggning som tillhör annan, får denne ej utsläppa avloppsvattnet från avloppsanläggningen utan tillstånd.

5 § Avloppsvatten av följande slag får ej utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller ledas till annan tillhörig avloppsanläggning utan tillstånd:

1. avloppsvatten från tätbebyggelse med mer än 200 invånare eller från kasern, hotell, sjukhus eller därmed jämförlig inrättning, avsett för mer än 200 personer,
2. pressaft från siloanläggning,
3. urin från djurstall,
4. vassle, som ej är av endast spillkaraktär,
5. ytbehandlingsbad i metallindustri eller koncentrerat sköljvatten från sådant bad.

6 § Har tillstånd att avleda avloppsvatten som anges i 5 § lämnats enligt gränsöverenskommelsen eller enligt tidigare gällande ordning, får avloppsvatten icke utan tillstånd utsläppas till större mängd, av annan art eller sammansättning eller på annat sätt än som tidigare har bestämts, om

det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet av betydelse från hälso- eller naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till annat allmänt intresse.

7 § Fast avfall eller annat fast ämne från mark, byggnad eller anläggning får ej utsläppas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde utan tillstånd, om det ej är uppenbart att det kan ske utan olägenhet av betydelse från hälso- eller naturvårdssynpunkt eller med hänsyn till annat allmänt intresse. Vad som har sagts nu äger motsvarande tillämpning i fråga om uppläggande av fast ämne så att vattenområde kan förorenas.

8 § I den mån tillståndsplikt enligt 2-7 §§ icke föreligger skall gälla föreskriven anmälningsplikt enligt bestämmelserna i den stat där verksamheten skall bedrivas.

9 § Prövnings- eller anmälningskyldighet föreligger icke beträffande åtgärd vartill tillstånd lämnats eller varom anmälan eller ansökan gjorts enligt tidigare gällande ordning.

Förordning om fisket i Torne älvs fiskeområde

Utfärdad den 29 maj 1997

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelse

1 § I denna förordning finns föreskrifter som kompletterar kungörelsen (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket i Torne älvs fiskeområde.

Havsområdet

2 § För fisket i havsområdet gäller följande.

1. Fiske efter lax och öring är förbjudet.
2. Fiske med fasta redskap är förbjudet under tiden fr.o.m. den 1 maj t.o.m. den 5 juli.
3. Under tiden fr.o.m. den 1 maj t.o.m. den 31 augusti får rörliga nätreddskap – med undantag av skötar och nät med en maskstorlek av högst 38 millimeter och minst 25 millimeter – inte sättas ut i enskilt vatten till större längd än 60 meter och inte närmare ett annat, tidigare utsatt sådant redskap än 60 meter.

3 § Inom havsområdet norr om och innanför en linje från Haparanda hamn över Lilla Hamnskärs västligaste punkt och Östra Knivskärs nordligaste punkt till Laivaniemis udde i Finland gäller följande.

1. Under tiden fr.o.m. den 1 september t.o.m. den 31 december får rörliga nätreddskap – med undantag av skötar och nät med en maskstorlek av högst 38 millimeter och minst 25 millimeter – inte sättas ut i enskilt vatten till större längd än 60 meter och inte närmare ett annat, tidigare utsatt sådant redskap än 60 meter.
2. Under tiden fr.o.m. den 1 oktober t.o.m. den 15 november är fiske med fasta redskap och med nät med större maskor än 40 millimeter förbjudet.

4 § Finsk-svenska gränsälvscommissionen får efter skriftlig ansökan medge den som

1. med stöd av enskild fiskerätt fiskar i havsområdet söder om och utanför en linje från Haparanda hamn över Lilla Hamnskärs västligaste punkt och Östra Knivskärs nordligaste punkt till Laivaniemis udde i Finland tillstånd att före den 6 juli fiska med två fasta redskap efter andra arter än lax och öring, eller
2. bedriver fiske i havsområdet och för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse tillstånd att före den 6 juli fiska med fasta redskap efter andra arter än lax och öring.

Vid tillståndsprövningen skall beaktas om den sökande tidigare haft sådant tillstånd.

Älvområdet

5 § För fisket i älvområdet gäller följande.

1. Fiske efter lax och öring är förbjudet med undantag för fiske under tiden fr.o.m. den 5 juni t.o.m. den 15 augusti med spö, drag, fluga eller liknande. Undantaget gäller dock inte från måndag kl. 18.00 svensk tid till onsdag kl. 18.00 svensk tid.
2. Inom laxnotvarp är fiske med flytnät, ajoverkko och not förbjudet fr.o.m. den 5 juni t.o.m. den 5 juli.
3. Fiske är förbjudet under tiden fr.o.m. den 15 september t.o.m. den 15 november. Förbudet gäller dock inte fiske efter nätting med tina och fiske efter lake med krok.
4. Vid fiske med spö, drag, fluga eller liknande får båt med motor inte användas. Förbudet gäller dock inte vid fiske i selområden nedströms och söder om landsvägsbron mellan Övertorneå i Sverige och Aavasaksa i Finland.

Gemensamma bestämmelser för havsområdet och älvområdet

6 § När fiske efter lax och öring är förbjudet är det inte tillåtet att använda redskap med en maskstorlek om 100 millimeter eller större.

7 § Lax och öring som fångas under den tid när förbud mot fiske efter arten råder eller som fångas med redskap som inte är tillåtna skall genast släppas ut i vattnet, oavsett om fisken är död eller levande.

8 § Om det behövs för något vetenskapligt ändamål får gränsälvscommissionen i särskilda fall medge undantag från föreskrifterna i denna förordning.

9 § Ett tillstånd enligt 4 eller 8 §§ får återkallas med omedelbar verkan, om den som fått tillståndet bryter mot ett villkor för detta.

10 § Den som uppsåtligen bryter mot 2, 3, 5, 6 eller 7 §§ döms till böter.

Denna förordning skall kungöras i Fiskeriverkets författningssamling (FIFS). Förordningen träder i kraft den 5 juni 1997.

På regeringens vägnar

ANNIKA ÅHNBERG

Hans Petterson (Jordbruksdepartementet)